

## **EL MEDIO AMBIENTE, FUNDAMENTO RACIONAL DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL (y II)**

Por ENRIQUE VELOSO PUIG

**Sumario:** III. GARANTÍAS DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL.—IV. LOS PRESUPUESTOS MEDIOAMBIENTALES Y SU INSERCIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL: A) En la ordenación del territorio. B) En el planeamiento urbanístico. C) En la programación de edificación (residencial e industrial).—V. ACOGIDA DE LOS PRESUPUESTOS MEDIOAMBIENTALES EN LOS INSTRUMENTOS DEL PLANEAMIENTO FÍSICO Y EN LA NORMATIVA CON INCIDENCIA TERRITORIAL EN NUESTRO DERECHO: A) Presupuestos ambientales en el instrumental planificador de nuestra legislación del suelo: a) Antecedentes y primera Ley del Suelo: a') Derecho histórico; b') Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. b) Legislación y reglamentación vigente: a') Nueva Ley del Suelo: 1. El suelo no urbanizable y el sistema de planes; 2. La previsión ambientalista en los planes territoriales; 3. Planes especiales, con sentido ambiental; b') Reglamento de Planeamiento Urbanístico. B) Legislación en materia de vivienda y edificación en general. C) Otra normativa con incidencia en la planificación territorial: a) Montes, espacios naturales y aguas continentales; b) Puertos, costas y aguas marítimas.—VI. PROBLEMAS DE «LEGE FERENDA» Y CONCLUSIONES: A) Previsiones constitucionales. B) Legislación y planificación. C) Conclusiones.

### **III. Garantías de la planificación ambiental**

Si las prescripciones de política ambiental son susceptibles de previsión planificadora, si los problemas que aborda tienen localización territorial y si el parámetro ambiental se erige en eje de la planificación territorial, se llegará fácilmente a descubrir la veta práctica y coactiva de aquéllas y, en consecuencia, la necesidad de su articulación operativa con el engranaje planificador. Se hará, así, descender desde el limbo teórico, donde yacen *ad aeternitatem* los propósitos y las ideas, a todo ese conjunto de objetivos que se agolpan en la perspectiva ambiental, cuya contemplación sirve para insuflar de sentido humanista a la planificación territorial. Implica esta conexión del mandato planificador con la instancia natural de lo medioambiental una

regresión hacia planteamientos naturalistas e incluso una redefinición de los móviles que guían las decisiones de emplazamiento que, en definitiva, constituyen la médula del planeamiento territorial. Y si esta redefinición implica una vuelta a la naturaleza es porque se enmarca dentro del cuadro de grandes temas colectivos en el que se anuncia un renacimiento por el que el hombre de nuestro tiempo clama angustiado. «No hay renacimiento posible si no se vuelve a nacer» —decía Ortega— y «nacer es naturarse, volver a la naturaleza, retornar de la cultura hecha farsa», por lo que «todo renacimiento parece exigir un instante de inmersión en el salvaje inicial que el hombre lleva dentro» (48).

Se pretende, pues, que la decisión de localización de realidades (ciudades, industrias, casas, vías, etc.) y de actividades (vivir, trabajar, circular, etc.) en que se resuelve la previsión planificadora del territorio se adopte teniendo presentes consideraciones de índole natural, ecológica, ambiental, etc. Pero, no teniendo este tipo de intereses colectivos una traducción económica que permita su comercialización y viéndose en ellos incluso un poderoso arma de restricción de eventuales potenciaciones desarrollistas, carecen de valedores, o, lo que es peor aún, son «formalmente» definidos por quienes «materialmente» tienen puesto su ánimo en el triunfo de posiciones antagónicas. Es decir, en un mundo organizado sobre la base de un productivismo constantemente incentivado y de un consumismo incesantemente aleccionado, los cánticos en loor de la conservación y del mero uso de los recursos naturales carecen de canales de audiencia y comunicación. No obstante, la reivindicación del móvil ecologista existe y las adhesiones a dicha causa (en violenta pugna dialéctica con las posturas anticulturales que, jactanciosamente, quieren tildar de oscurantistas a las primeras) son cada día más numerosas, planteándose un grave problema jurídico de garantías de los administrados. Es cada vez más urgente que los poderes públicos tomen conciencia de la problemática ambiental en su aspecto más pragmático que es el concerniente a la planificación territorial, la cual, en cuanto determinante de los usos del suelo, ha de establecerlos racionalmente,

(48) JOSÉ ORTEGA Y GASSET: Ensayos de crítica: *El espectador*. Revista de Occidente. Madrid.

derivando esta racionalidad de la adecuación con las exigencias del ser integral del hombre, lo que de suyo implica se avenga al origen natural del mismo.

En el Estado de Derecho, toda acción administrativa ha de producirse dentro de un marco de garantías que no son sólo jurídicas. Siguiendo a Jellinek (49), se dirá que son garantías sociales, políticas y jurídicas las que informan de validez positiva al Derecho público, y habiendo de inscribirse decididamente dentro de esta órbita la rama jurídica reguladora de la actividad de planeamiento territorial, serán garantías de esta triple naturaleza las que aseguren la efectividad de las correspondientes normas planificadoras. Garantías sociales, políticas y jurídicas asegurarán tanto el cumplimiento efectivo de las previsiones planificadoras como la construcción de éstas en torno al tema axial de la cuestión medioambiental. Mas el problema radica aquí en que en cualquiera de los tres órdenes de garantías contemplados vienen a faltar los asientos usuales que íntimamente están latentes en la construcción de todo dispositivo de seguridad jurídica. Se trata, por un lado, de la falta de ese sabor individualista, de base liberal, que se orientó, desde un principio, a tranquilizar al ciudadano frente a las agresiones del terrible Leviathan y, por otro, de la ausencia de ese más que discutible, pero tradicional, substrátum economicocomercial que viene a canalizar el curso de los intereses humanos jurídicamente protegibles.

En los problemas medioambientales hay ese planteamiento difuso, propio de las necesidades públicas elementales, como puedan ser, por ejemplo, las de seguridad (orden público, defensa). Mas el carácter reciente de la aparición histórica del imperativo de protección de los recursos naturales y la forma ocasional y localizada con que se manifiesta como ineludible la acción tuitiva, impiden una clara conciencia, a nivel colectivo, de la magnitud real de esta «nueva» necesidad pública. El caso es que así como los Estados asumen *motu proprio* el papel de promotores de la acción pública tendente a la atención de otras necesidades, aunque aquélla no se reclame especialmente por

(49) GEORG JELLINEK: *Teoría general del Estado*. Ediciones Albatros. Argentina, 1973.

los ciudadanos, en materia medioambiental hay fuerte rémora oficial generalizada, pese a las peticiones de parte (relativamente poco frecuentes y poco generalizadas, hay que reconocerlo). Y en este punto hay que reflexionar acerca de que el relativo interés oficial puede ser eco del des-interés social que sobre el tema se advierte. La construcción, sobre las bases de un modo de producción convencional, del concepto de lo económico, conduce a una desprotección ambiental, por mor de conjurar hipótesis, igualmente convencionales, de deseconomía.

Ya se indicó en la primera parte que los presupuestos ecológicos son doblemente económicos, entendida la economía en su recto sentido, ordenado a los fines y propósitos de la naturaleza humana. Las posibilidades, no obstante, de un adecuado replanteamiento de lo económico están condicionadas y, hoy por hoy, yuguladas por el propio marco institucional en que la actividad económica se desarrolla y que empuja tanto a no promover o a proscribir toda conducta que no se traduzca en beneficios particularizados como a ignorar todo beneficio colectivo que no sea expresable en incrementos del producto nacional. Es indudable que la contemplación de otros factores que llevara a desplazar del altar mayor de la economía a la venerada imagen del PNB —sustituyéndola, incluso, como ciertos autores (50) propugnan, por el BEN: bienestar económico neto—, constituiría un paso obligado y un gran paso también de acercamiento a las valoraciones de lo que sean los objetivos de una política medioambiental adecuada. No habrá que olvidar, sin embargo, que esta evolución no es tan fácil ni incruenta, pues supone sacrificios particulares de índole económica a inmolarse en aras de la economía colectiva. Es decir, el comportamiento ecológico puede significar en multitud de casos y desde luego en los supuestos más espectaculares que comprometan actuaciones de la «mayor rentabilidad», la imperiosa necesidad y el deber insoslayable de marchar en contra de la corriente, obediente a las pautas rectoras de la conducta económica convencional.

Radica en esta imperatividad de la adopción de conductas «insólitas» el problema de las garantías de la planificación am-

(50) WILLIAM NORDHAUS, JAMES TOBIN y SAMUELSON, como señala este último, en su *Curso de Economía moderna*. Edit. Aguilar. Madrid, 1978.

biental. ¿Cómo definir el comportamiento *secundum naturam* en cada caso adecuado? ¿Cómo canalizar la representación política de los intereses del des-interés? ¿Cómo, en fin, articular los medios necesarios para hacer coactivos aquellos comportamientos inusuales y efectivas las medidas de tutela del interés desinteresado? Resolver satisfactoriamente estos tres interrogantes supondría la afirmación de las garantías sociales, políticas y jurídicas de la gestión pública medioambiental. Haciéndose en el presente apartado referencia al tema más concreto de la planificación ambiental, como sustancia de la planificación territorial acometida con sentido humano, y como punto de arranque por su idoneidad para cifrar en él una primaria operatividad práctica de los ideales perseguidos por la conservación ambiental, se ceñirá la cuestión al punto del control democrático de la planificación ambiental. Su adecuado establecimiento, por lo demás, se entiende que significaría un avance legalmente posible y ordenado a la implantación y afirmación de los tres aludidos tipos de garantías.

El control que se propugna debe incardinarse en los dos momentos sucesivos, el primero *ex ante* y el segundo, *ex post*, que jalonan a aquel otro en el que se adopta la decisión de emplazamiento, y en los que la previsión ambiental debe bloquear los móviles que guíen dicha decisión para evitar se produzca en detrimento suyo. En el momento que precede a la determinación de localizaciones el planeamiento ambiental habrá de proveer a la definición y protección de la riqueza ambiental existente (inventarios, catálogos, áreas circundantes de prevención, lugares preservados, espacios protegidos, etc.), así como a la proscripción de toda posible agresión frente a aquella riqueza. En el momento que sigue a la localización territorial, la consideración de los presupuestos ambientales se resolverá en una crítica permisiva o disuasoria acerca de tal localización. Y en estos dos momentos, los órganos de gestión pública medioambiental habrán de contrastar sus predeterminaciones con las personas y entidades representativas de ese interés desinteresado al que antes se aludía. Partidos políticos, sindicatos, asociaciones ecológicas y demás institucionalizaciones populares habrán de intervenir, participando en una administración democrática dispuesta a

asumir un papel decisivo en el destino natural de las comunidades humanas, con relegación de los intereses (organizados o desarticulados) que pugnen contra dicho destino.

Dos cosas, en resumen, se estiman insoslayables para no hacer ilusorio lo expuesto en orden a la gestión pública medioambiental. La primera consiste en la necesidad de vincular las previsiones ambientalistas con la planificación territorial para cobrar, así, la efectividad práctica y coactividad propias de las determinaciones del plan territorial. La segunda se traduce en articular el mecanismo de control democrático que permita y asegure la prevalencia del criterio ambiental en la elaboración de las decisiones de localización que nuclean la ordenación territorial. La consecución de ambas metas, además de significar la representatividad en la toma de decisiones ambientales (garantía política), conduciría tanto a que la sociedad asumiera democráticamente las decisiones adoptadas (garantía social) como a que éstas tuvieran traducción legal, revistiendo a la prescripción ambiental de coactividad y de medios y recursos para su eficacia (garantía jurídica).

Hay que dejar apuntado también un problema de garantías en la gestión pública medioambiental, derivado de otro de eficacia administrativa, el cual, a su vez, es consecuencia de la organización de los entes públicos. Superadas las dificultades originariamente sentidas en los diversos países en orden a la aclimatación burocrática de la Administración medioambiental (51), si se quiere que la acción que esta Administración haya de desarrollar se ordene con un signo de eficacia, será preciso, indispensable, que los órganos encargados de la gestión pública del medio ambiente se instalen en el centro neurálgico de la organización competente para promover y decidir las opciones válidas en materia de planificación territorial. Esta incardinación de los órganos de la administración ambiental aseguraría la primacía de los presupuestos ambientalistas en el planeamien-

---

(51) En la Administración comparada, a grandes rasgos, suele advertirse la existencia de tres sistemas organizativos: el de la actuación sectorial, el de la actuación coordinada y el de la actuación especializada. La incardinación de la Administración ambiental en el centro de decisiones de la Administración territorial no niega en absoluto la especialización de aquélla; al contrario, reafirma la sustantividad y especificidad de la función y reclama la primacía de la gestión pública medioambiental.

to territorial, y su logro quedaría enclavado dentro de los dominios de lo relativamente alcanzable, instancia a la que no se tiene ni siquiera acceso mientras medie un divorcio organizativo entre los servicios públicos de planificación territorial y urbanismo y la Administración ambiental.

#### IV. Los presupuestos medioambientales y su inserción en los instrumentos de planeamiento territorial

La efectiva y plena inserción de los presupuestos medioambientales en los instrumentos de planificación territorial revelará la más saludable estructura socioeconómica por parte de la comunidad humana que hubiere alcanzado tal grado de perfección en la elaboración de las previsiones rectoras de la gestión de los asuntos públicos. Tal cosa significaría la primacía absoluta de los fines colectivos (cuestión medioambiental) sobre los móviles de lucro esgrimidos por grupos y personas que invocaran sus derechos e intereses en orden a la gestión privada de los recursos naturales. Es decir, presupondría semejante estado la resolución de uno de los más graves problemas de las organizaciones humanas, cual es el de la dicotomía interés general/interés particular. Frente a la postura hegeliana de resolver el dilema vía el Estado (emanación del interés general), instancia superadora de los males de que adolece la sociedad civil (hervidero de pasiones egoístas y rivalidades), los modernos planteamientos ecologistas intentan la salida del laberinto, precisamente, vía la sociedad civil. Así, Bosquet Gorz cree que «en contra de las tendencias panestatistas de la derecha, tanto como de la izquierda clásica, el ecologismo encarna la rebelión de la sociedad civil y el momento de su reconstrucción» (52).

La subordinación de los intereses particulares, movidos en la gestión privada de los recursos naturales (suelo, agua, materias primas, etc.), a los supremos intereses colectivos, cifrados en la premisa ambiental de conservación a ultranza del mundo natural, presupondría, claramente, el establecimiento de una sociedad

(52) MICHEL BOSQUET (ANDRÉ GORZ): *Ecología y libertad*. Gustavo Gili. Barcelona, 1979.

no competitiva. Y esto último, al menos hoy por hoy, se presenta como una utopía (53). Pero ello no ha de impedir reconocer que la gestión privada —interesada— de los recursos naturales constituye el más grave enemigo de aquella posibilidad, teóricamente perfecta, y que, consiguientemente, las limitaciones y prohibiciones en este esquema de utilización *ad libitum* de los recursos naturales de titularidad privada se ordena hacia aquella meta. Por tanto, y dado que los planes territoriales son los complementos de las leyes que establecen coactivamente tales limitaciones, habrá que reclamar de estos instrumentos de planificación territorial que den acogida a los postulados ambientales. No se trata, por el momento, de verificar cómo las previsiones planificadoras que regulan los usos del suelo y la explotación de los recursos naturales no se subordinan en la medida suficiente a las exigencias medioambientales, sino de ver cómo pueden llegar a darles cabida y satisfacción. Y esto, en realidad, equivaldría a un examen de la legislación reguladora de aquella actividad de planificación y de los instrumentos de que se sirve ya que éstos son también objeto de tratamiento legal. Fundamentalmente, el análisis que se preconiza es, por tanto, cuestión de derecho positivo (a ella se orienta el capítulo siguiente), pero con carácter teórico cabe apuntar —aunque sea brevemente— las posibilidades de los instrumentos de planificación según su respectiva condición (planes, programas, proyectos) y conforme a su particular naturaleza (de ordenación territorial, de urbanismo, de edificación). Es evidente que el proyecto de edificación de un centro comercial, por ejemplo, tiene posibilidades muy inferiores a un plan general de ordenación municipal en lo relativo a dar lugar a normas de protección del medio natural; pero también es obvio que uno y otro instrumentos pueden contribuir a tal finalidad. Será oportuno, en consecuencia, especular acerca de sus respectivas posibilidades.

Los planes, programas y proyectos, en cuanto a instrumentos de planificación territorial y pautas para su desarrollo, pueden ser clasificados con arreglo a muy diversos criterios. Así, atendiendo a su contenido, al ámbito territorial de su aplicación, a

(53) Según YONA FRIEDMAN, se trata de la «utopía social más importante de nuestra época» (*Utopías realizables*. Gustavo Gili. Barcelona, 1977).



su eficacia funcional, etc. Respondiendo, sin embargo, todos los medios empleados, cualquiera que sea su naturaleza o nivel, a un mismo proceso de adaptación/modificación del medio, racionalmente acometido por el hombre, quedarán aquéllos, en todo caso, jerárquicamente subordinados entre sí, sea por considerarlos en razón de la mayor o menor amplitud del espacio afectado, sea por razón de la mayor o menor intensidad o inminencia en la aplicación de sus determinaciones, sea por la mayor o menor generalidad de éstas, etc. Puede, de esta manera, distinguirse entre una planificación general o nacional (relativa a todo el territorio de un Estado) y una planificación particular (por afectar a parte de dicho territorio: regional, local). Cabe igualmente destacar que existen planes de aplicación directa (planes en sentido propio) frente a otros, de aplicación subsidiaria (así, las normas subsidiarias de planeamiento). Diferéncianse también los instrumentos superiores del planeamiento, por ser de aplicación mediata (a través de los inferiores), de los que tienen aplicación inmediata y traducción directa en obra (proyectos). Según, finalmente, que los planes determinen la utilización del suelo o reglamenten la actividad edificatoria se dirá que tienen sentido territorial o urbanístico, si bien ambos aspectos suelen interferirse recíprocamente.

Con referencia a los planes de ordenación territorial, se entenderá en principio que, sin perjuicio de poder abarcar cualesquiera ámbitos territoriales, de poder incluir precisiones más o menos generales y de poder tener aplicabilidad directa o subsidiaria, habrán de consistir, en todo caso, en previsiones de utilización del suelo que requerirán de otros instrumentos inferiores del planeamiento (planes subordinados, programas) para cobrar efectividad real. En cuanto a los planes de ordenación urbana, además de poder presentar todas aquellas ambivalencias apuntadas para los de ordenación territorial, ofrecen la relativa al mayor o menor grado de inmediatidad en la aplicación de sus prescripciones, y se caracterizan por alcanzar éstas un mayor nivel de precisión que las propias de los planes de ordenación territorial y también por contener precisiones en orden a la obra urbanizadora y edificatoria. Por último, por lo que a los instrumentos de planificación de la edificación respecta, habrá que

aclarar que, en todo caso, se tratará de normas locales, de aplicación directa, inmediata y especial, consistente en proyectos de construcción, ya se trate de obras con fines residenciales, industriales, de instalaciones y redes de servicios, etc.

Es fácil comprender que la determinación del contenido concreto y específico de cada uno de los instrumentos de planificación que pueden incluirse en cada una de las tres formas de planificación territorial es tarea más o menos clara si se aborda a la luz del derecho positivo. Enfocada, en cambio, la tarea desde un ángulo teórico, resulta bastante ardua en razón a las ambigüedades que condicionan el examen en cuestión. Pero, aunque sólo sea objeto de un somero repaso, interesa la enunciación de las posibilidades teóricas que, en orden a su susceptibilidad de dar acogida a las previsiones medioambientales, ofrecen aquellas tres formas de planificación.

#### A) EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Implican los planes de esta naturaleza, en primer lugar, la determinación de las directrices generales para la ordenación del suelo sobre el que en cada caso hayan de proyectarse, delimitando el marco físico del mismo. Pero, además, y como quiera que tanto, en todo caso, en sentido vertical—planes, programas y proyectos urbanísticos—como, en su caso, en sentido horizontal—otros planes de ordenación territorial—, el plan de que se trate habrá de relacionarse y de conectar con otras formas de planeamiento, será preciso que concrete el modelo territorial correspondiente. De esta manera, el plan de ordenación territorial tiene, fundamentalmente, la virtud de servir a ensamblar las distintas formas de planificación concurrentes sobre un mismo territorio, configurándolo con arreglo al modelo preestablecido. Este propósito presentará una doble vertiente. En un sentido significa la adecuación del plan territorial a las previsiones más generales de la planificación socioeconómica vigente en el país; en otro, la transmisión de tales directrices a través de las distintas ramas sectoriales a que dé lugar su aplicación en proyección sobre el

territorio, incluida, naturalmente, la planificación física, comprensiva de la ordenación urbanística.

El plan de ordenación territorial, contemplado en sentido vertical, habrá de servir de marco físico y de base legal tanto para el planeamiento urbanístico como para los planes socioeconómicos sectoriales. En sentido horizontal, el plan de ordenación territorial actuará de elemento de conexión con otros planes de ordenación territorial y prestará la base para las intercomunicaciones de los correspondientes sistemas urbanísticos. Se deducirán de aquí los caracteres de universalidad, generalidad, continuidad y flexibilidad que deberán reunir los instrumentos de que se sirve el superior nivel del planeamiento físico y se apreciará, consiguientemente, su configuración idónea para formular las líneas maestras de la protección ambiental.

Los planes de ordenación territorial deberán dar acogida a las previsiones propias de la planificación ambiental, entendida ésta en el doble sentido de la demarcación singular y del imperativo universal. La dimensión de continuidad, predicable de manera esencial respecto de todo plan de ordenación territorial (54), convierte a este instrumento de planificación física en el vehículo idóneo para la formulación de las previsiones ambientales que tienden, por naturaleza, a la perdurabilidad. Al propio tiempo, la dimensión de flexibilidad que caracteriza también a aquellos planes, viene a prestarles la posibilidad de adaptarse a las situaciones de hecho, estados de cosas creados por la actividad modificadora/depredadora del hombre, asumiendo estrategias protectoras del ambiente más o menos coyunturales. En consecuencia, tanto las previsiones ambientales de carácter definitivo e intención permanente como las de sentido ocasional, relativamente estable, serán susceptibles de inclusión dentro de los planes de ordenación territorial. Restará aclarar, por lo demás, que las previsiones ambientales de tipo permanente tendrán vocación de generalidad territorial en su aplicación, y las de tipo ocasional, intención localista; las primeras se traducirán, por ende, en imperativos indeclinables, compañeros de toda me-

---

(54) MARTÍN BLANCO, en *Los planes directores territoriales de coordinación en la nueva ley del suelo* (Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975) sostiene el carácter de «planificación continua» de dicho tipo de planes.

dida con incidencia en la planificación territorial, en tanto que las segundas encerrarán normas singulares, de observancia rígida pero local.

Uno y otro tipo de previsiones ambientales tienen obligado asiento en la ordenación territorial y son ineludibles. No deberán confundirse con meras recomendaciones de conducta ni con vagas previsiones de áreas genéricas de protección. Tienen ambas un carácter bien definido, y su afirmación enérgica y coactiva se requiere desde la base misma de la ordenación territorial. El imperativo universal ambientalista implica dejar claramente dispuesta la prioridad y el carácter axial dentro de la ordenación territorial de las previsiones propias de la planificación ambiental, sin que, en ningún caso, puedan las leyes ni los planes permitir la inversión de valores. Se tratará de afirmar que no sólo las previsiones ambientales están ínsitas y constituyen el meollo de la planificación territorial, sino también que ésta se ha de ordenar a la consecución de los objetivos ambientalistas. Y las demarcaciones singulares no se resolverán en relaciones genéricas de elementos protegibles, sino en determinaciones geográficas concretas de las reservas y áreas de protección específica (o mejor, reforzada) del medio natural, delimitadas sin perjuicio de ulteriores complementos y agregaciones (nunca, deducciones), producidas en el planeamiento a nivel inferior u operativo (urbanístico).

En punto a la operatividad, tal vez estriba la mayor dificultad para el engarce de las previsiones propias de la protección ambiental con las propias de la planificación territorial dentro de los instrumentos específicos de ésta (55). El distanciamiento entre los planes de ordenación territorial y la realidad, separados entre sí por la concreción en los sucesivos niveles del planeamiento, que alcanza desde los planes y programas hasta los proyectos de urbanización que ya implican la obra material, impide reconocer en los primeros la efectividad directa e inmediata que asimismo han de tener por lo que respecta a todas aquellas de sus determinaciones que no se traducen en obra. Es

---

(55) En nuestro Derecho se ha querido salvar la dificultad mediante la figura del Plan Especial, no obstante la no necesidad de la presencia—contingencia—de este tipo de planes.

decir, hay que introducir una importante distinción entre las determinaciones positivas de obra que han de alcanzar efectividad en su día y las determinaciones negativas o ajenas a toda idea de obra (aunque, en realidad, vengan éstas a encaminarse al mantenimiento de la obra de la naturaleza), que pueden y deben tener efectividad desde luego.

Aquel imperativo ambiental, de formulación general o universal, y aquellas demarcaciones singulares de protección pueden y deben cumplirse y observarse *ab origine*, desde la publicación de la norma o aprobación del plan territorial. No necesitan de ulteriores instancias para cobrar operatividad, entre otras razones porque en su formulación mínima no se traducen en operación alguna, sino en deberes que se resuelven fundamentalmente en actitudes de respeto y abstención. Otra cosa será que, además, tales imperativos o demarcaciones exijan por cualquier causa actividades (deberes positivos) a precisar a través del planeamiento urbanístico subsiguiente.

## B) EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Las ideas de proporción y de síntesis, de equilibrio entre el medio rural y el medio urbano y de multiplicación y localización estratégica de las áreas intermedias o de encuentro (56) deben presidir en la concepción de los planes de urbanismo. Realmente, es impropia la gestación del plan urbanístico con arreglo a un pentagrama genético que predetermina el desarrollo del proceso urbanizador a despecho de hacer sucumbir áreas de naturaleza, respecto de las que aquél nacerá insensible. Debe recordarse que el efecto más contrario a la finalidad primaria del urbanismo es el de plantear un duelo mortal entre suelo urbano y rústico, urbanizable y no urbanizable, a fin de tomar la segunda de ambas mitades como campo libre para el despliegue incondicionado de la industria edificatoria. Muy al contrario, el plan urbanístico ha de resolverse en previsiones positivas y negativas de acción urbanizadora y habrá de englobar, como sustancia propia, prescripciones de índole ambientalista. La ra-

(56) Véase el apartado II, B), a), del presente estudio.

zón de esta incorporación de directrices aparentemente ajenas tiene un doble sentido: negativamente sirve para definir los límites naturales del proceso urbanizador, y positivamente, para unificar y dar coherencia a las determinaciones del plan urbanístico que tengan incidencia en la problemática medioambiental.

Los planes de urbanismo, aparte de tener que consustanciarse en sus determinaciones primeras con los presupuestos propios de la planificación ambiental, constituyen lugar adecuado para asiento de una serie de previsiones concretas de sentido ambientalista. Concurrirán, por tanto, junto a medidas que obedecen a las ideas básicas de equilibrio y proporción (se descubrirá la íntima conexión entre el equilibrio ecológico y el equilibrio urbanístico), otras que no pretenden sino servir de complemento en la escala adecuada, a las demarcaciones particulares apuntadas o definidas en el plan de ordenación territorial. En efecto, con arreglo al primer criterio el plan urbanístico determinará las reservas obligadas de espacios libres, zonas verdes, parques y jardines, zonas deportivas, etc.; con arreglo al segundo, definirá y enumerará elementos, unidades y escenarios naturales, objeto de protección individualizada. Asimismo, a tenor de la incorporación en su contexto de los postulados ambientalistas, el plan urbanístico orientará conforme a tales postulados sus determinaciones concretas en orden a usos del suelo y en orden a disposición y trazado de infraestructuras de servicios (de abastecimiento de agua, saneamiento, transportes), a utilización de fuentes de energía, a reforma interior de poblaciones, a protección del patrimonio monumental histórico artístico, etc.

La particular condición de los planes urbanísticos, que lleva implícita la necesidad de su adecuación a las circunstancias concretas de la realidad física sobre la que en cada caso operen, exige que se complementen mediante programas específicos de actuación y proyectos de urbanización. Las previsiones de estos programas y proyectos con contenido ambientalista se reconducirán, en términos generales, a ofrecer soluciones a problemas de densidades, equipamiento comunitario y compatibilizaciones de usos, respecto de los cuales ni los mínimos legales, ni las normas sobre inmisiones, vecindades, ruidos, actividades moles-

tas, etc., bastarán para prever acoplamientos tan acordes con la realidad como pueda brindar el plan. No obstante, temas tan conflictivos deberán permitir un campo de acción para la adopción de decisiones autogestionarias, dentro de un eficaz sistema de desarrollo comunitario, en el que la educación ambiental debe constituir un importante renglón de la formación ciudadana.

### C) EN LA PROGRAMACIÓN DE LA EDIFICACIÓN (RESIDENCIAL E INDUSTRIAL)

Si se parte de la base de que la planificación urbanística ha de tener carácter integral (57), las previsiones ambientales, que contribuyen a abonar tal idea al tener acogida en el fundamento mismo de la planificación territorial, no tendrán, a nivel de programas de edificación, otra virtualidad que la de meras normas de ejecución. Mas hay que recordar que hay determinaciones ambientalistas incluidas en los planes territoriales y urbanísticos que no tienen que esperar a su reformulación en proyecto ni programa edificatorio alguno para cobrar efectividad. Ya se ha apuntado antes la oportunidad de admitir la aplicabilidad directa y *ab origine* de las previsiones ambientalistas contenidas en los planes de ordenación territorial y adecuadas por su naturaleza a dicha forma de planificación. Junto a este tipo de previsiones ambientalistas que no se traducen en obra material alguna, hay, en cambio, otras que requieren tener acogida en el programa edificatorio por determinar una acción modificadora del medio físico (consista en obra nueva o en restitución de las cosas a su antiguo estado).

La existencia de ambos tipos de previsiones ambientalistas y por razón de la subordinación que debe mediar entre los sucesivos niveles de planificación física, debe tener una doble repercusión en los proyectos de construcción en que, en definitiva, concluyan los programas de edificación. Por un lado, y en sentido negativo, se excluirá toda unidad de obra cuya realización sir-

(57) La necesidad de una planificación urbanística integral que incorporara los programas de edificación residencial e industrial para formar un todo coherente se defiende en *La programación de vivienda como proceso lógico*. Sus Leyes, de ENRIQUE VELOSO (Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1974).

viera a hacer ilusorias las previsiones ambientalistas contenidas en los superiores órdenes de planificación. Por otro lado, y en sentido positivo, el proyecto de construcción asegurará, de acuerdo con las premisas ambientales superiores (el imperativo de acento universal), la adecuada dirección y ejecución de toda obra que tenga incidencia en el entorno natural de la edificación o que repercuta en la salubridad de su interior.

Forzoso es reconocer en este punto que así como el tema de la salubridad interior de las edificaciones (habitabilidad) ha sido objeto de atención legal general, en cambio, las calidades ambientales del entorno se han descuidado muy a menudo. Consecuentemente, lo que falla es la observancia de la prescripción ambiental que se conecta con las exteriores al proceso edificatorio, o sea, la que engazaría con las previsiones de sentido ecológico contenidas en el plan urbanístico y en el plan de ordenación territorial. Falla la pieza que daría consistencia al sistema de prescripciones ambientales, apoyado en la propia jerarquía de los instrumentos de que se sirve la planificación física. Será preciso reaccionar contra este proceder. Habrá que evitar que esta pieza clave siga relegándose u olvidándose en las leyes o dándose por supuesta en su aplicación práctica (lo que no deja de ser una forma alegre y liberal de complicidad en el incumplimiento de un deber). A ello contribuirá lógicamente la estructuración coherente de los diversos instrumentos y de los sucesivos niveles por los que se desarrolla la planificación física, cuya pluralidad desorganizada clama por la inminencia de una concepción integral de la planificación.

#### **V. Acogida de los presupuestos medioambientales en los instrumentos del planeamiento físico y en la normativa con incidencia territorial, en nuestro Derecho**

Para analizar la acogida que nuestro Derecho haya podido dispensar a los presupuestos propios de la planificación ambiental, al abordar la regulación de los instrumentos de que se sirve la actividad pública encargada del planeamiento físico, hay que centrar la atención en la legislación del suelo. Esta presenta una



doble vertiente, la de la ordenación territorial y la del urbanismo. Para seguir en alguna medida el esquema teórico del apartado precedente habrá que atender a ambas caras de una misma realidad, que es el planeamiento físico, territorial. De entre el contexto legal se entresacarán aquellas normas que provean a la ordenación del territorio, distinguiéndolas de las que tengan una dimensión predominantemente urbanística, y se procurará apreciar en unas y otras el sitio que, respectivamente, cedan a las previsiones medioambientales.

La tarea, sin embargo, quedaría incompleta si no se agregara a la consideración anterior el examen de otras normas que en nuestro Derecho concurren, en alguna medida, a la preservación de áreas territoriales y a la predeterminación de usos del suelo, en atención a diversas causas emparentadas con la protección ambiental. Así, la normativa en materia de montes, parques naturales, aguas continentales, etc., incluirá la observancia de ciertos preceptos obedientes al propósito de conservar recursos forestales, rústicos, paisajísticos, hidráulicos, etc., y al de extender las áreas en que tales recursos se hallan (re poblaciones), objetivos que, evidentemente, interrelacionan los problemas ambientales y territoriales. Y sólo agregando este nuevo tipo de previsiones con repercusión ambiental contenidas en dicha legislación sectorial a las que incluya la legislación del suelo al configurar las formas del planeamiento territorial, cabrá obtenerse la visión total acerca del tratamiento que nuestro Derecho da a la planificación con signo ambiental.

Se suele afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico las normas con interés medioambiental se hallan tan dispersas como las que disciplinan las competencias de los múltiples y heterogéneos organismos que tienen facultades y cometidos al respecto. Pudiera ser cierto. Lo que aquí importa, empero, no es pararse en cuestiones organizativas, que contribuirían a desviar la atención del núcleo central del problema aumentando los puntos de interés centrifugos, sino reconducir las diversas normas con sabor ambiental más o menos intenso a una unidad teórica, expresiva de su incidencia media sobre el marco físico en el que proyectan la eficacia de su imperativo. Se cifrará, por tanto, en el territorio y en la ordenación del mismo el factor útil a la

homogeneización en la materia. Las disposiciones con repercusión ambientalista se medirán con la regla homologadora de la proyección territorial que alcancen. Se parte de un punto de mira unitario con el que abarcar el incoherente conjunto de normas ambientalistas. Al concurrir éstas en un intento de racionalizar el destino, uso y aprovechamiento del suelo con una finalidad proambiental, cobran las dispersas reglas una unidad de la que formalmente, en su expresión jurídica, carecen y vienen a integrar, en sentido material, el cuerpo normativo, más o menos incompleto (si se quiere, embrionario) de lo que se podría considerar como nuestra regulación de la planificación ambiental.

El hecho de que las ciudades, en general, y los asentamientos residenciales e industriales, en particular, impliquen también importantes programaciones territoriales determinará la necesidad de agregar a la consideración de las normas urbanísticas de la legislación del suelo la de la normativa referente a la edificación y localización residencial e industrial. Este conjunto de normas no acusa especial dedicación por el tema medioambiental, pero la incidencia de uno y otro tipo de edificaciones sobre el medio natural circundante no ofrece duda, por lo que, aunque sumaria, se incluirá la correspondiente referencia.

#### A) PRESUPUESTOS AMBIENTALES EN EL INSTRUMENTAL PLANIFICADOR DE NUESTRA LEGISLACIÓN DEL SUELO

##### a) *Antecedentes y primera Ley del Suelo*

a') *Derecho histórico.* Descubrir dentro del entramado de aquellas de nuestras leyes que tienen repercusión urbanística los preceptos que estén guiados por propósitos ambientalistas es un trabajo bastante desalentador. Tanto en el Derecho histórico como en el contemporáneo las referencias al tema del medioambiente han sido casuales y tangenciales. Desde los viejos códigos castellanos hasta las recopilaciones de comienzos del XIX apenas se encuentra mandato alguno dirigido al cuidado de la Naturaleza. No obstante, en los preceptos dedicados por tales

textos a la actividad edificatoria y al urbanismo se pueden hallar algunos animados por criterios de racionalidad en orden al uso y disfrute de los recursos naturales.

En nuestro Derecho histórico, una preocupación obsesiva por el afán de poblar (de acometer empresas urbanísticas, se diría hoy), consignada en diversos cuerpos legales (58), mantenida tanto a lo largo del medievo (59) como incluso en la época renacentista (60), y no sólo en suelo español, sino en el del Nuevo Mundo (61), ha oscurecido la presencia de los raros preceptos de signo naturalista que, como por descuido, incluyó el legislador. Se diría que una extraña suerte de horror al vacío de civilización ha venido socavando el culto a la Naturaleza; que el prurito de que la obra de fábrica se extendiera sin solución de continuidad ha conducido a ignorar la calidad del entorno natural; que de forma inveterada ha venido prevaleciendo la protección a la acción modificadora del medio acometida por el hombre en detrimento de la riqueza natural ofrecida espontáneamente por ese mismo medio, etc. Tampoco habrá que olvidar que se trata de la legislación histórica de un pueblo colonizador por excelencia.

Sólo de manera excepcional se ha reflejado el deber de cuidar también de las cuerdas de la tramoya que sostienen los celajes del escenario natural. Tanto la protección de los cursos de aguas como la ordenación de algunos aprovechamientos colectivos de la riqueza forestal motivaron normas protectoras que asoman aisladamente en las antiguas fuentes jurídicas (62). Pero los preceptos directamente encaminados a la conservación de los elementos naturales, prohibiendo actos atentatorios con-

---

(58) *Las Partidas*, al especificar la obligación que sobre los reyes pesara de «amar a su tierra», refiérense al deber positivo de «fazerla poblar» y al negativo de «no yermar las villas». Y el Ordenamiento de Alcalá estatuye el precepto que obliga a los señores solariegos de «mantener poblados los solares».

(59) Las «cartas pueblas» y los «fueros de fronteras» que configuran nuestro Derecho foral responden a móviles de fundación urbana.

(60) La Nueva Recopilación (siglo xvi) ordena «la quiebra que se ha de hacer en los lugares despoblados».

(61) Las «Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias» lo revelan.

(62) Tanto el Fuero Juzgo (siglo vii) como el Fuero Real contienen normas que preservan los cauces de los ríos y cursos de aguas, prohibiendo o limitando la actividad constructiva perjudicial en sus inmediaciones. Y la Nueva Recopilación y las Leyes de Indias; amén de las disposiciones del profuso Derecho foral, contienen normas sobre disfrute común de dehesas; montes y pastos.

tra los mismos, son escasos. Se encuentra, no obstante, mandato de este tipo en el código de las Siete Partidas al disponer «no se corten ni se quemén árboles ni viñas ni otras cosas de las que los hombres viven» (63).

Frente a esa defensa, de base ecológica, de las cosas de las que los hombres vivieran, los procesos de comercialización y de apreciación de las cosas no por su valor natural y/o de uso, sino de cambio, inseparables de la industrialización, condujeron a minimizar las concesiones al naturalismo en que pudieran incurrir las regulaciones del aprovechamiento económico del suelo. Efectivamente, ni en la legislación que, desde mediados del xix, empieza a ocuparse en nuestro país del tema urbanístico, concebido primeramente como un problema edificatorio de volúmenes y rasantes (64), después como una opción de ruptura de los límites de los cascos urbanos y, finalmente, como la pauta racional de ordenación de la incontenible expansión de las ciudades, ni tampoco en la legislación de la primera mitad del presente siglo tiene asiento la preocupación medioambiental. Las leyes sobre ensanche y extensión, saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones (65) y las relativas a ordenación urbana de grandes ciudades y sus áreas de influencia (66) no contienen previsiones genéricas al respecto, excepción hecha de las de carácter higiénico contenidas en la normativa sobre saneamiento y reforma de nuestras ciudades.

La puesta en práctica, mediante reglamentos y planes, de las normas del tipo últimamente apuntado llevaría a alcanzar de manera particularizada objetivos—ocasionales—de protección ambiental. Pero ello no puede compensar la falta de acogida de previsiones de tal índole a nivel superior y general. Ni tampoco puede paliarse la ausencia con la existencia de normas—aunque fueren de rango legal—disponiendo la ordenación de paseos ma-

---

(63) Partida II, Título 10, Ley 3.<sup>a</sup>: «Cómo el Rey debe guardar su tierra».

(64) Real Orden de 25 de julio de 1846, sobre levantamiento de planos de pueblos de «crecido vecindario». Reales Ordenes de 10 marzo y 16 de junio de 1854, sobre alineaciones.

(65) Ley general de ensanche (22 de diciembre de 1876). Ley de saneamiento (18 de marzo de 1895).

(66) Normas para Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao y sus respectivas áreas de influencia, dadas entre los años 1945 y 1955.

ritimos o la creación de determinados parques y parajes (67), pues son actuaciones singulares y esporádicas. La problemática general del medioambiente no encontró sitio adecuado para su planteamiento dentro de la legislación ordenadora del territorio y del urbanismo emanada en la primera mitad del siglo xx.

No es, sin embargo, lo peor lo que acaba de señalarse, sino el hecho de que la Ley del Suelo de 1956 no afronta el tema medioambiental como se hubiera requerido hacer en dicho año. Ciertamente que así como la década del urbanismo europeo son los años diez, la década del medioambiente son los años setenta, con lo que no puede decirse que a mediados de los cincuenta hubiere de plantearse con evidencia al legislador la necesidad de conjurar los peligros de degradación que se cernían sobre la riqueza ambiental. Mas también es cierto que si la vocación de perdurabilidad que ha de revelar toda norma viene a implicar una cierta prospectiva de lo que ha de acontecer, esto será particularmente exigible cuando se trate de una ley planificadora, o sea, de una norma la longevidad de cuyos preceptos queda prendida en el dato de que ha de desgranar su eficacia a lo largo y a lo ancho de unos planes de vigencia indefinida (art. 36 de la Ley de 12 de mayo de 1956) y revisables cada quince años (artículo 37,1 del propio texto). Y en ésta su dimensión profética no cabe decir nada encomiable respecto de la primera ley del suelo que no sólo no se anticipó al problema medioambiental, sino que—lo que es más grave—no supo poner trabas a aquellas actividades cuyo reiterado ejercicio llevaría a acentuar e intensificar aquel problema.

b') *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.* La Ley del 56, siguiendo esa preocupación obsesiva, de honda raíz histórica—como se acaba de ver—, del imperativo de poblar, viene a considerar prácticamente a todo el suelo español como algo potencialmente planificable con fines urbanos, siendo el suelo rústico un género meramente residual: el que no es urbano, ni de reserva urbana. Y habiéndose definido las dos primeras categorías de suelo dentro de cada tér-

---

(67) Cabe citar la Ley de 24 de julio de 1918 y Real Decreto de 25 de septiembre de 1920, sobre paseo marítimo de Barcelona; la Ley de 25 de agosto de 1933, sobre creación de una Ciudad Jardín en las inmediaciones de la Playa de San Juan (Alicante), etc., y las normas declarativas de los Parques Nacionales (véase nota 93).

mino municipal en función de la *vis* urbanizadora del Plan General, quedaba la tercera, la de suelo rústico, delimitada negativamente por la falta de voracidad urbanística (68). De esta forma, y con independencia de las peculiaridades y concretas determinaciones de cada plan, no se preveía de manera genérica categoría alguna de suelo que, por su «naturalaleza», hubiera de servir de asiento al medio natural, cabiendo, por tanto, entender que éste quedaba a merced de los embates que *ad libitum* pudiera inferirle el planificador blandiendo el arma de la reserva urbana. Agazapada ante el juego de tales expectativas, la estrategia especuladora pudo tomar posiciones acerca de toda panorámica adecuada a sus fines y no urbanizada, pero susceptible de serlo, con lo que se pudo reducir peligrosamente el área de las reservas naturales que el despliegue urbano iría demandando en décadas sucesivas. Y el proceso seguiría en la dirección apuntada hasta llegar a un límite en el que aquellas reservas empiezan a ser necesitadas como pulmones o balones de oxígeno para la respiración de las nuevas grandes concentraciones humanas. Para frenar los intereses que movieran la actividad urbanística, poco podría representar la consignación del principio de racionalidad y prudencia formulado por la Ley [artículo 3.º, 2, e)] que, al enumerar las funciones inherentes a la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, enuncia el principio de asegurar el uso racional de éste merced al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.

¿Quiere decirse con cuanto antecede que la normativa del 56 ignoró total y absolutamente el tema medioambiental? Tal vez, lo más grave sea no poder contestar negativamente, de manera rotunda. No se menciona expresamente el problema medioambiental (a diferencia de lo que hace la Ley del 75 desde su misma exposición de motivos), pero se contienen alusiones concretas a extremos que encuadra el marco general de objetivos de

---

(68) Conforme a los artículos 63 a 65 de la primera Ley del Suelo, el «suelo urbano» estaba constituido por los terrenos comprendidos tanto en la hipótesis de facto de hallarse dentro del casco o en zona de hecho urbanizada como en la hipótesis formalista de tratarse de terrenos con Plan parcial aprobado; el de «reserva urbana», por los restantes terrenos que el plan previera para ser urbanizados, y el «rústico», por todos los demás.

una política ambiental amplia y coherente: protección del paisaje, conservación del medio rural y saneamiento de poblaciones. Incluso en la exposición de motivos de la Ley del 56 se comenta la necesidad de resolver problemas como el de la «imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos», lo que indudablemente obedece a sentimientos ambientalistas, si bien curiosamente expresados. Naturalmente, la primera Ley del Suelo regula las previsiones de espacios libres y zonas verdes, aunque dentro del conjunto de cesiones obligadas para llevar a cabo la obra urbanizadora. Y, finalmente, débese a la Ley de 1956 el hallazgo (no demasiado feliz) del instrumento de planificación adecuado en la *mens legis* para cobijar toda aquella suerte de previsiones que, como las expresadas de protección del paisaje, conservación del medio rural, etc., hoy se englobarían dentro de una rúbrica general (mucho más amplia, claro) de lo que sería la protección ambiental. El hallazgo se cifra en el planeamiento especial, pero los Planes Especiales no son necesarios, sino contingentes o facultativos, es decir, tanto pueden existir como no existir, dependiendo su existencia de lo que al respecto diga el correspondiente plan territorial, cuya existencia *in genere* sí es, en cambio, necesaria (69). Mas, disponiéndose sea el planeamiento especial el asiento adecuado para la formulación de previsiones como puedan ser las medioambientales, que responden a problemas de presentación universal y constante, no se acierta a comprender cómo puedan éstos encontrar atención en todos aquellos casos en los que falte el eventual vehículo que la ley reserva para su tratamiento.

La exigencia legal de que los planes provinciales comprendieran normas para la defensa de la Naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico (70), teóricamente, podría representar ciertas garantías en orden al cuidado de la riqueza

---

(69) El texto legal confirma el carácter potestativo del planeamiento especial. Así, en el artículo 13 de la Ley de 1956, se dice que, sin perjuicio de su inclusión en planes territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a ..., y en el artículo 27, que los planes especiales podrán ser formados por cualquier órgano competente en el orden urbanístico, etc.

(70) Artículo 8, e), del texto 56.

ambiental. La crónica ausencia de planes de dicha naturaleza (71), sin embargo, hizo en la práctica ilusoria la medida protectora en cuestión. Y en cuanto a la exigencia de que los planes generales (municipales o comarcales) incluyeran el sistema de espacios libres cuyas superficies constarían en los planes parciales (72), significa una medida demasiado inconcreta de cara al enfoque o previsión planificadora de la protección ambiental.

Salvo las previsiones contenidas al tratar de las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento, que prohíben construcciones que no se adapten al conjunto historicoartístico en el que vayan a ser enclavadas o que afecten al paisaje, rompiendo su armonía o impidiendo su contemplación (un sabor esteticista parece presidir en los planteamientos ambientales de la Ley), apenas se encuentra otra salvaguarda directa de los valores relacionados con la calidad de la vida. En efecto, así como las baterías de medidas protectoras susceptibles de ser adoptadas mediante planes especiales (que no se exponen aquí por tener que relacionarse, en cambio, al tratar de la vigente Ley del Suelo), dependerán en la realidad de que se elaboren, o no, tales planes, por el contrario, las que se acaban de apuntar, pese a su denominación legal de normas subsidiarias y complementarias, habrá de estimarse, siguiendo a un buen sector de la doctrina (73), como normas de obligatoriedad directa y primaria que, por ministerio expreso de la ley, habrán de ser observadas con independencia de que hubiere, o no, plan e incluso de que éste, en su caso, pudiese contener prescripciones que las contradijeren.

Contrastando con la relegación formal de lo ambiental que se advierte en la Ley del 56, la nueva Ley del Suelo diríase que quiere hacer gala en su exposición de motivos de que se tiene noticia acerca de lo que pueda ser el medio ambiente. Habla expresamente de calidad del entorno y de conservación del patrimonio natural y cultural. Podrá objetarse que venga a entender que la preocupación por la calidad del entorno de los nú-

(71) No pasaron de tres los proyectos con cierto grado de elaboración.

(72) Artículo 10, 1, c).

(73) ORTEGA y PORTO: *Las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento como instrumento de ordenación urbana*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975. GONZÁLEZ BERENGUER: *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid, 1969.



cleos urbanos sea concebida, al igual que las mayores exigencias de equipo comunitario, como uno de los costes reclamados por las «condiciones de vida propias de la sociedad industrial», cuyo imperativo ni siquiera cuestiona. Pero aclara algo el tema al agregar que hay que anticipar el acondicionamiento social y económicamente adecuado de los asentamientos humanos que hasta fin de siglo habrán de acoger en España unos veinte millones más de habitantes. Hubiera, tal vez, de haberse especificado que ese acondicionamiento socioeconómico reclama un entorno natural no degradado; quizás, se pensó que bastaba con sobreentenderlo. Lo cierto es que sólo en su último apartado consigue la Ley del 75 apuntar con mejor acierto el problema ambiental, siquiera sea enfocando el frente de la preservación del acervo de riqueza ecológica e historicoartística. Justifica las innovaciones del nuevo texto legal por venir, también, orientadas a «una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que urbanizar más que en toda la Historia».

#### b) *Legislación y reglamentación vigentes*

a') *Nueva Ley del Suelo.* La nueva Ley del Suelo (Ley 19/1975, de 2 de mayo; texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), por una parte, favorece el tratamiento del tema ambiental y, por otra, reduce éste, siguiendo los pasos de la ley anterior, al ámbito ocasional y eventual del planeamiento especial. Lo primero, lo positivo, puede apoyarse en el dato esencial de prever una nueva categoría de suelo, el no urbanizable, que cabría considerar—con sentido optimista, ciertamente—como el espacio propio para el reino natural, donde pudiese la comunidad humana enseñorearse de la posesión colectiva de los recursos naturales y desde donde pudiese desplegarse la estrategia de la preservación y gestión racional de los mismos. Lo segundo, lo restrictivo, conduce a encerrar las cuestiones relativas al medio ambiente natural junto con las específicamente atinentes al patrimonio cultural y a la reforma interior

y saneamiento de las poblaciones, dentro de los límites inseguros de los planes especiales.

1. *El suelo no urbanizable y el sistema de planes.* No ha de juzgarse exagerado señalar que el sistema de planes de la nueva Ley del Suelo gira en torno al eje del Plan General. Este, según los casos, se desarrolla en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle (artículo 6,2); clasifica el territorio en todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (artículo 77); se proclama como «instrumento de ordenación integral del territorio» (art. 10,1), etc. Pero para desplegar su efectividad sobre el terreno, los planes generales requieren «establecer el programa para su desarrollo y ejecución» (art. 10,1), precisando, según la naturaleza del suelo sobre el que hayan de operar, ser completados con los correspondientes planes, programas o proyectos. Para actuar sobre suelo urbano bastará que sus prescripciones plasmen en el correspondiente Proyecto de Urbanización; para hacerlo en suelo urbanizable «programado» requerirá, previamente, obtener desarrollo en el oportuno Plan Parcial, y para cobrar eficacia en suelo urbanizable «no programado» deberá, con antelación, desembocar en un Programa de Actuación Urbanística (arts. 15,13 y 16).

Esta operatividad del Plan General según las diversas clases de suelo, en orden a la modificación real de los respectivos territorios al compás de la acción urbanizadora, es consecuencia obligada del propósito básico de la Ley, que no es otro que el de alentar y promover dicha acción. Es lógico, por tanto, contemplando el problema desde el ángulo de la Ley en cuestión, que tratándose de suelo no urbanizable, nada diga en orden a la efectividad de las previsiones de los planes ni se conciba instrumento alguno de planificación al respecto que, con carácter obligado y paralelamente a cuanto representan los Proyectos de Urbanización, los Planes Parciales y los Programas de Actuación Urbanística, sirviera a traducir con plasmación real las formulaciones que para tal tipo de suelo contuviere el Plan, y que —por fuerza de las cosas— tendrían que tener interés ambientalista. El suelo no urbanizable será en teoría —como se acaba de decir— el área de asiento del reino natural, pero concebido más pronto —por des-

gracia— como reserva que como el medio propio para afirmar y desarrollar con intención naturalista las prescripciones de esta índole contenidas en la planificación territorial.

Argumentar que el estado de la cuestión obedece a que las leyes del suelo se encargan del despliegue urbano, pero no del medio natural, será razonamiento especialmente indefendible, pues parte—como más tarde se destacará—del enfrentamiento maniqueísta entre urbanismo y naturaleza que sólo conduce a forzar posturas beligerantes por parte de los poderes públicos, en lugar de suscitar los planteamientos integrales que nuestra planificación reclama. No cabe admitir justificaciones al hecho de que una legislación sobre la ordenación territorial no aborde frontal, positivamente, el tema medioambiental; no resiste la crítica la idea de estimar escindido el *totum* territorial en dos grandes mitades legales, la regulada por la ley del suelo, siguiendo móviles pro urbanísticos, y la regulada por leyes ambientalistas, plegándose a directrices pro naturalistas. Cualquier planteamiento que no pase por una visión global y un tratamiento integral del territorio a través de unos instrumentos de planificación únicos y que, precisamente por serlo, comprendan determinaciones de carácter medioambiental, será un planteamiento parcial y destinado al fracaso (74).

Admitida la necesidad de un instrumento unitario e integral dotado de una doble dimensión urbanista y naturalista, previa concreción del orden de valores que lleva a la afirmación de la primacía de los de protección y gestión racional de los recursos naturales, presentes en todo plan de ordenación territorial, no hará falta preguntarse—a la vista de lo que se lleva expuesto—acerca de si tal cuadro se cumple en la normativa vigente. Y dado que la previsión ambiental no se instrumentaliza engarzándola adecuadamente con las determinaciones de ese *factotum* de la planificación territorial que es el Plan General, faltando, en consecuencia, el medio que sirviera a prestarle efectividad, a diferencia de lo que ocurre respecto de la planificación urbanística, resultará casi ocioso señalar que ello es así,

---

(74) ¿Será preciso razonar que ningún planteamiento maniqueísta, parcial, podrá ser sostenido desde posiciones ambientalistas y que los planteamientos parciales sólo pueden redundar en beneficio para las posiciones que sustenten radicalmente las ventajas del proceso urbanizador?

entre otras razones, porque se parte de la propia eventualidad de las disposiciones ambientalistas dentro del contexto del plan. El plan no tiene por qué contener necesariamente previsiones pro ambientalistas. Sólo cabrá formular interrogantes acerca de dos cuestiones. La primera, acerca del lugar que los diversos planes territoriales reservaren, en su caso, para acomodo de las medidas de protección ambiental; la segunda, sobre la virtualidad del planeamiento especial como enclave previsto por la Ley para situar aquel tipo de medidas. Pero antes de abordar uno y otro puntos convendrá aclarar algo respecto a esa nueva categoría territorial que es el suelo no urbanizable, a fin de ponderar el relativo alcance de la novedad que introduce la Ley de 1975.

El suelo no urbanizable no constituye una categoría territorial de ineludible reconocimiento jurídico en todos y cada uno de los términos municipales en que exista Plan General de Ordenación. Puede un municipio no contar con existencias de suelo no urbanizable y no se prevé nada especial para la hipótesis de que tampoco contara con ellas una agrupación más o menos grande de municipios. El texto legal (art. 77), al enumerar los tipos de suelo, no prescribe la necesidad de que cada Ayuntamiento clasifique su territorio con arreglo a la tricotomía de urbano, urbanizable y no urbanizable, sino que puede limitarse a hacerlo incluyéndolo en «todos o algunos» de los tipos legales.

Cierto que el reconocimiento *a fortiori* de la categoría de suelo no urbanizable en los términos municipales que no tengan Plan General viene a paliar en gran medida los peligros apuntados, pues significa en la práctica su admisión generalizada. Pero esta medida, al venir impuesta casi a modo de sanción (por no haberse elaborado el planeamiento urbanístico), puede motivar interpretaciones peyorativas hacia la categoría de suelo en cuestión, que viene a ser—desde el punto de vista parcial, urbanístico—algo así como un sector geográfico de aptitudes (urbanísticas, claro) recortadas.

En suelo no urbanizable, salvo que se le hiciere objeto de «especial protección», no es que no quepa en absoluto la edificación, sino que la actividad constructiva se restringe considerablemente. Se podrán llevar a cabo construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la natura-

leza y destino de la finca, así como edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social e incluso viviendas familiares aisladas (arts. 85 y 86). Es decir, el parámetro urbanístico, punto de vista unilateral y beligerante en medio del artificioso duelo naturaleza/urbanización, late en el fondo de la clasificación del suelo, determinando que la categoría territorial que por esencia haya de dar acogida a la naturaleza aparezca como susceptible—salvo supuestos excepcionales—de admitir también determinadas actividades constructivas. Ese mismo punto de vista es el que motiva, además, que el suelo no urbanizable no constituya un tipo territorial de ineludible vigencia en cada municipio del país.

2. *La previsión ambientalista en los planes territoriales.* La nueva Ley del Suelo, al enumerar las determinaciones que pueden y/o deben contener los diversos planes territoriales, se muestra en el orden de cosas que aquí interesa, o sea, en cuanto a la concreción de las que hayan de incluirse por razones de medio ambiente, mucho más restrictiva que el Reglamento de Planeamiento, dictado para su desarrollo en 1978.

Tratándose del Plan Nacional de Ordenación, la referencia a lo medioambiental habrá de reconocerse implícitamente dentro de la idea de «bienestar de la población» (art. 7), ya que sin los cuidados de orden ambiental no se puede propender a tal dicha colectiva. Respecto de los Planes Territoriales de Coordinación, en cambio, sí se contienen expresas determinaciones de orden ambiental. Así, la «conservación del suelo» y «demás recursos naturales», al igual que la «defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico», son precisiones que ha de contener este tipo de planes según la Ley [art. 8, 2, c)]. También el «señalamiento y localización de infraestructuras básicas» de «abastecimiento de agua y saneamiento, suministro de energía y otras análogas» [art. 8, 2, d)] son determinaciones que responden a presupuestos que relacionan la calidad de la vida con el medio ambiente urbano. Lo que puede objetarse es, de un lado, la ambigüedad de los Planes Directores, tanto en cuanto a su ámbito territorial (pueden ser de aplicación supraprovincial, provincial, comarcal) como en cuanto a su contenido (especialmente inse-

guro al faltarles no sólo la base del Plan Nacional, sino la de la planificación económica—art. 8, 1, de la Ley—) y, de otro lado, que la Ley renuncie a formular directrices generales en el orden que se comenta (en lugar de limitarse a decir que el plan indicará las fuentes de suministro de energía debería—por ejemplo—haber dejado bien sentado que la explotación de éstas no conllevará, en ningún caso, la degradación del medio natural, etc.).

Saliendo el legislador, con sentido práctico, al paso de las dificultades reales a vencer en materia de planificación territorial por los Planes Directores, establece que cuando exista plan de esta naturaleza (PDTC) los Planes Generales Municipales «deberán redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquéllos» (art. 10, 2), lo que, *a contrario sensu*, permite que los Planes Generales, faltando los Directores, puedan obrar con independencia de criterio, justificada por razones de operatividad. De esta suerte, los Planes Generales reconducirán para su eficacia las medidas pro ambientales de los Planes Directores cuando no las establezcan *per se*, por faltar dicho tipo de planes.

Las medidas de índole ambientalista a contener en los Planes Generales se orientan a la «protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos» [art. 12, 1 d)]. Y, teniendo en cuenta tanto las distintas categorías de suelo sobre las que operan los Planes Generales como esa triple vertiente de cuanto se refiere al medio ambiente y a la calidad de la vida, comprensivo de un área natural (espacios naturales, zonas libres, zonas verdes, paisaje, etc.), un área urbana (servicios, saneamiento, desagües, salubridad, higiene pública, etc.) y un área cultural (patrimonio monumental histórico artístico, arquitectónico, conjuntos urbanos, etc.), cabe exponer el cuadro de medidas que en tales órdenes de cosas hayan de incluir los Planes Generales.

Tratándose de suelo urbano, los Planes Generales contendrán determinaciones relativas a «renovación y reforma interior» (artículo 11, 1), a «parques, jardines y zonas deportivas» [artículo 12, 2, 1, c)] y a condiciones higienicosanitarias de los terrenos y

construcciones «y características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno» [12, 2, 1, f)]. Operando sobre suelo urbanizable programado determinarán los Planes Generales las «redes fundamentales de agua, alcantarillado y energía» [artículo 12, 2, c)], preverán lo oportuno para la «conservación y protección de todos y cada uno de los elementos naturales, sea suelo, flora, fauna, paisaje, a fin de evitar su desaparición y de las edificaciones y parajes que por sus características lo aconsejen» (12, 2, 4) y, mediante el correspondiente Plan Parcial, precisarán las «reservas de parques y jardines y zonas deportivas», en la proporción de 18 metros cuadrados por cada vivienda o por cada cien metros cuadrados de edificación residencial [art. 13, 2, b)], así como también las «galerías y redes de agua, alcantarillado y energía» [13, 2, f)]. Y esto último será lo que se limitarán a prever los Planes Generales, a través de los correspondientes Programas de Actuación Urbanística, siempre que se opere sobre suelo urbanizable no programado [el art. 16, 2, c)] completa la referencia a los servicios de agua, alcantarillado y energía con la mención expresa de «redes telefónicas y de comunicaciones»].

A la vista de lo anterior surge una pregunta inmediata: respecto del suelo no urbanizable, reserva legal del ámbito natural, ¿qué ordena la Ley que prevean los Planes Generales? La contestación será, por desgracia, algo desalentadora. La Ley que para el tipo de suelo no urbanizable lo que anuncia querer es «preservarle del proceso de desarrollo urbano», cuanto, sin embargo, prevé es, *en su caso*, la adopción de *especiales* «medidas de protección del territorio y paisaje» (art. 11, 3). Merced a la fórmula, el Plan Especial, de contingente existencia, dependiente de ambiguos eventos, se ve erigido en paladín de la defensa legal de la naturaleza en medio del entrecruzado sistema de instrumentos contendientes en la planificación territorial.

La previsión legal, en su intención de preservar al suelo no urbanizable del desarrollo urbano, puede, además, servir de aliento inintencionado a una grave desviación en el enfoque del problema ambiental (explicable —pero no justificable— por el sentido pro urbanista de la norma), cual es predeterminar dos áreas contrapuestas: una para la naturaleza y otra para la civiliza-

ción. Este enfrentamiento radical sólo puede traducirse en fórmulas que impliquen la adopción de medidas en detrimento del área natural. Y ello por dos razones: primera, porque la situación de antagonismo, presentando un exponente de grave desequilibrio entre ambos términos de la relación, se resolvería en un sistema de medidas de protección a proyectar desde el área de civilización sobre el de naturaleza y que difícilmente rebasaría las cotas de lo puramente defensivo (no habría lugar a reivindicaciones ambientalistas ni a planteamientos agresivos de demandas naturalistas); segunda, porque la presentación enfrentada del proceso urbanizador ante las áreas naturales «protegidas» conduce inexorablemente a éstas a un confinamiento en el que, a la larga, se operan restricciones espaciales derivadas de la existencia de zonas intermedias en las que las fricciones se dilucidan con arreglo a normas y planes concebidos con sentido urbanístico.

Una concepción integral del territorio se estima debe resolver esta antítesis artificiosa, naturaleza/civilización, contra cuyo planteamiento han clamado y claman los pensadores (75). Además hay que aclarar que no sólo es contraproducente la presentación radical del dilema naturaleza/ciudad, sino que también, por excesivo simplismo, es falsa; oculta una verdadera relación trimembre, en la que existe un *tertium genus* comprensivo de amplísimas zonas territoriales intermedias. En este nivel intermedio tienen albergue no sólo todos los inmensos espacios que suma el suelo rústico (agropecuario), sino también todos aquellos que pueden destinarse a usos residenciales y no residenciales acometidos *secundum naturam*, inocuos desde el punto de vista medioambiental y adecuados al entorno. No hay que olvidar la realidad de este tercer término porque —como fácilmente puede intuirse— de la confusión en uno de los dos que se distinguen del urbano no podrá derivarse sino la reducción (conceptual y geográfica) de todo aquello que no sea urbano. Hablar de naturaleza, campo y ciudad puede contribuir a diluir la antítesis de que se trata y sobre todo a señalar la necesidad de contar con espacios naturales y rústicos, amén de los urbanos (en sen-

---

(75) ENGELS y, entre otros, los restantes autores citados en las notas 14 a 18 del presente estudio (parte primera).



tido convencional), en tanto no se alcance esa concepción integral del territorio que, precisamente, exigiría el más adecuado planteamiento del problema medioambiental.

3. *Planes especiales con sentido ambiental.* La nueva Ley del Suelo sigue las huellas de la precedente, encerrando las previsiones ambientalistas *stricto sensu* y con vocación de aplicación efectiva dentro de las mallas del planeamiento especial. Es decir, todas las previsiones legales de inclusión de determinaciones de signo ambientalista *lato sensu* dentro de las diversas clases de planes y según las diversas clases de suelo podrán cobrar efectividad a través de los instrumentos planificadores en cada caso exigidos, pero las que tienen estricto y decidido sentido ambiental quedan desconectadas de este instrumental ordinario, reconduciéndose por los derroteros de los Planes Especiales. Y las únicas dos previsiones de determinaciones de contenido ambiental estricto a incluir en Planes Generales por mandato de la Ley (artículo 12) quedan también sin apoyatura en el nivel operativo. Así, la definición en suelo no urbanizable de todos y cada uno de los elementos naturales de suelo, flora, fauna, paisaje, etc. (12, 2, 4) y el señalamiento, en general, cualquiera que sea el suelo, de las medidas para la «protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos artísticos» (art. 12, 1, d), no tienen expresamente señalado en la norma el nexo que sirva a conectar tales determinaciones con los medios que ordinariamente canalizan la realización de los planes. En el primer supuesto, por razón de no regularse instrumento de planificación alguno encargado con carácter ordinario (y necesario) de la aplicabilidad en el suelo no urbanizable de las prescripciones contenidas en los Planes Generales. En el segundo supuesto, a consecuencia de no incluirse en la relación legal de determinaciones a contener en los instrumentos ordinarios de planificación necesarios en cada caso para la efectiva aplicación de los Planes Generales mención relativa a las de índole ambiental.

Reducidas las previsiones planificadoras de estricto sentido ambiental al campo de los Planes Especiales, habrá que señalar las dificultades que este tipo de planificación pueda presentar en su servicio a la causa ambiental. La primera es la de su

existencia contingente—ya se ha señalado antes—, en contraste con la presencia necesaria, continua y constante de la realidad del problema ambiental. La segunda dificultad deriva del propio carácter de los Planes Especiales en cuanto a instrumentos legales de planificación territorial, dotados de escasa autonomía, por causa de su relativa situación de subordinación y complementariedad respecto de los planes territoriales de carácter general. Los Planes Especiales se dictan «en desarrollo» de los planes generales y sólo si dicho desarrollo «fuere necesario (artículo 17 de la Ley) y no pueden «sustituir» a los Planes Generales ni pueden asumir el carácter «integral» de éstos (17, 1). Constituyen en la Ley, sin embargo de su contingencia y de su (por definición) falta de sentido integral, el asiento reservado para las previsiones de tipo ambiental que debieran de conformar un sistema coherente, necesario, integral, etc. (recuérdese lo consignado en el apartado I del presente estudio).

La conexión entre planeamiento especial y protección ambiental (pese a todas las deficiencias que en su regulación acusa) está destacada por la doctrina. Así, Núñez Ruiz (76) dice que el «planeamiento especial sirve de desarrollo parcial a las previsiones contenidas en el Plan Director Territorial de Coordinación o en los Planes Generales de Ordenación, para la ordenación de aspectos concretos relacionados con el medio ambiente y el patrimonio cultural». Claro que el citado autor se inclina por reconocer en los Planes Especiales «cierta autonomía funcional», lo que habrá de apoyarse en el texto legal al establecer que en defecto de previsiones en aquellos planes principales, los Planes Especiales contendrán las determinaciones «propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas» (art. 17). Ciertamente que una cosa es la autonomía que se derivaría de la sustitución (posibilidad prohibida) y otra la «relativa» que obedece a poder existir pese a faltar aquel nivel superior del planeamiento general que no se reemplaza y cuya vacante se mantiene. Las posibilidades de esta autonomía relativa del Plan Especial —como luego se dirá— se apurarían en el Reglamento de Planeamiento de 1978, pero las notas negativas de no nece-

---

(76) MIGUEL ANGEL NÚÑEZ RUIZ: *Tratado de Derecho Urbanístico. Ejecución de los Planes de Urbanismo*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1974.

sariedad y de no integralidad del planeamiento reservado a los fines medioambientales subsistirán, limitando las expectativas de llegar a configurar una auténtica planificación territorial de signo ambiental.

Atendiendo a su posible contenido, los Planes Especiales pueden incluir una serie de determinaciones, obedientes a muy heterogéneas motivaciones, cuya clasificación siempre sería arbitraria. Partiendo de que todas las determinaciones legalmente posibles hacen una referencia más o menos directa con la problemática medioambiental y de la calidad de la vida, cabría intentar agruparlas en tres órdenes de previsiones correspondientes a las tres grandes áreas territoriales, natural, rural y urbana (antes indicadas para evitar los drásticos enfrentamientos entre lo urbano y lo natural), respecto de las que se ordena la protección.

*Protección del medio natural.* Comprende la protección de «bellezas naturales» (art. 19, *a*), «elementos naturales» (18, *a*), «paisaje» (art. 19) (77), incluso «parques» y «jardines» por la «importancia de las especies botánicas que en ellos existan (19, *c*).

*Protección del medio rústico.* Comprende la protección de «huertas, cultivos y espacios forestales» (art. 21), la mejora de «elementos vegetales, jardines y arbolado» del medio rural (22, *b*), «predios rústicos, de pintoresca situación, amenidad o singularidad topográfica» (19, *b*), e incluso «de recuerdo histórico» (19, *b*).

*Protección del medio urbano.* Incluye, a su vez, tres subgrupos de medidas, las relativas a la estética y patrimonio cultural, las concernientes al saneamiento e higiene cívicos y las que afectan a la renovación urbana. Las primeras inciden sobre elementos urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama (art. 18, *a*), plazas, calles y edificios de interés (18, *b*), jardines de carácter histórico-artístico (18, *c*), realce de construcciones significativas (18, *d*), composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deben ser objeto de

---

(77) El sentido ecológico de lo paisajístico se pone de relieve por F. GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, quien concibe el paisaje como «fenosistema»; es decir, «la parte fácilmente perceptible, polisensorialmente, de un sistema de relaciones que subyace al territorio», y al tiempo como «criptosistema», parte no perceptible sensorialmente, en la que incluye tanto, «por ejemplo, los microorganismos y la fauna y la microflora del suelo» como las «relaciones químicas y físicas del medio, etc.». (*Primeras Jornadas Técnicas Internacionales de Paisajismo*. Ponencia V. Diputación Provincial de Madrid, 1977.)

medidas especiales (18, *e*), uso y destino de edificaciones antiguas y modernas (18, *f*), «edificios aislados» (19, *c*), perímetros edificados (19, *d*), modificaciones del aspecto exterior de edificaciones (22, *a*). Las segundas, sobre salubridad, higiene y seguridad públicas, en materias de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de residuales, fuentes, alcantarillado, basuras, etc. (art. 24, 2). Y las últimas, tanto pueden comportar intentos de solución de problemas urbanísticos como la «descongestión», las «dotaciones urbanísticas», el «equipamiento comunitario» o la «circulación», como de problemas medioambientales, hablando la Ley de «estética» y «mejora del medio ambiente» y de mejora de los «servicios públicos» (artículo 23), aspecto este último de especial incidencia en todo planteamiento integral del tema de la calidad de la vida.

b') *Reglamento de Planeamiento Urbanístico*. En general, el Reglamento de 23 de junio de 1978 refuerza las prescripciones legales en orden a la inclusión de previsiones ambientales en los medios de planificación territorial. Respecto del Plan Nacional se precisa señale «las áreas de conservación o mejora del medio natural» (art. 8, *c*). En cuanto a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, exige incluyan «medidas de protección del medio ambiente» (art. 10, 2 del Reglamento) y determinaciones en orden a «preservar el suelo y los demás recursos naturales de los procesos de urbanización en las áreas que por sus características naturales o por su valor paisajístico deben ser excluidos de este proceso» (art. 11, *c*); en lo relativo a «defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones y las obligaciones» a cargo tanto de la Administración como de los administrados (11, *d*); en lo tocante a impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, aún no precisando especial protección por sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier tipo, «no sean necesarias para tal desarrollo» (11, *e*); en lo que respecta a «protección del patrimonio histórico-artístico-arquitectónico y cultural, no sólo en cuanto afecten a monumentos y conjuntos, sino también a su entorno o a los espacios que sean precisos para preservar determinadas perspectivas»

(11, *f*), y, finalmente, en lo atinente a «infraestructuras básicas» y al abastecimiento de agua, saneamiento, energía, etcétera (11, *g*) (78).

Con relación a los Planes Generales se prevén como determinaciones de carácter genérico las concreciones de «espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes» (no menos de cinco metros cuadrados por habitante) y de «equipamiento comunitario», así como las medidas para protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos artísticos, de conformidad, en su caso, con la «legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto» (art. 19, *b* y *d*). Esta legislación específica se tendrá asimismo en cuenta tanto para la delimitación de «zonas y conjuntos» a proteger (27,1) como para la determinación de las normas «defensivas» complementarias (27, 2), que pueden consistir no sólo en prohibiciones sino también en obligaciones positivas tendentes a evitar la degradación del medio (27, 3).

Si el Plan General afecta a suelo urbano se señalarán las áreas objeto, en su caso, de «reforma interior» (29, 1, *b*) y se delimitarán los «espacios libres y zonas verdes» en «proporción adecuada a las necesidades colectivas» (7, 1, *d*). Si se proyecta sobre suelo urbanizable programado, concretará el emplazamiento de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía, alumbrado, teléfono, etc. (30, *d*) y también definirá los elementos naturales de cada sector «de forma que garanticen una adecuada inserción del sector dentro de la estructura urbanística general del Plan» (art. 32); precepto que tanto puede servir a viabilizar fórmulas de equilibrio entre el medio urbano y el natural (inserción, entendida como conciliación) como a hacer ilusoria la protección de los elementos naturales (inser-

---

(78) En la regulación de la documentación que ha de acompañar a los Planes Directores, el Reglamento vuelve a acusar su preocupación por incluir en la información básica determinaciones relativas a extremos o circunstancias relevantes para la protección ambiental. Así, la especificación de las características naturales del territorio—geográficas, topográficas, climáticas, etc.—, con referencias a los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, históricos y artísticos [12, 1, *a*]); la incidencia, en su caso, de la legislación protectora específica en materia de montes, costas, aeropuertos [12, 1, *a*]), y la especificación de los instrumentos de planificación en cada caso requeridos.

ción, entendida como subordinación de lo insertado al sistema —en este caso «estructura urbana»— en que se inserta). Por último, si opera sobre suelo urbanizable no programado, el Plan General se ocupará, por lo que respecta a los órdenes de cosas que aquí interesan, de determinar los equipamientos y asegurar las conexiones con las redes generales viarias, las de transporte y de otros servicios (art. 34, c, 3.º, 4.º y 5.º).

Preservarle del «proceso de desarrollo urbano», en todo caso, y proteger el territorio y el paisaje, en su caso, es cuanto el Plan General puede y debe hacer con relación al suelo no urbanizable. La presencia de elementos naturales que sufran algún tipo de degradación, la de yacimientos arqueológicos y la de monumentos histórico-artísticos constituyen aldabonazos reglamentarios dirigidos a despertar la conciencia ambiental para el establecimiento de medidas de protección especial, entre las que se encuentra la consistente en «prohibición absoluta de construir» (36, a), además de la de construir con adecuación al paisaje (36, c, 2.º), que, aún tratándose de las obras permisibles en suelo no urbanizable, ha de ser observada con rigor. Mas el suelo no urbanizable, emplazamiento legal del medio natural, no es una categoría necesaria de suelo, agregando el texto reglamentario que «podrá prescindirse de algunas de estas clases o categorías de suelo si las circunstancias que concurren en el Municipio así lo aconsejaren» (art. 20), lo que significa una opción de fundamentación bien ambigua.

Quizá la aportación más positiva que el Reglamento del 78 haga en pro de los planteamientos ambientalistas sea la de dotar de mayor agilidad y mayor radio de autonomía al planeamiento especial, cuyo destino queda vinculado legalmente al de la protección del medio ambiente. Efectivamente, si bien los Planes Especiales no pueden sustituir ni a los Planes Directores ni a los Planes Generales, ni aún a las Normas Subsidiarias (76, 6), se permite, en un intento de agilización del sistema, que puedan desarrollar las previsiones del Plan Director sin la previa aprobación del Plan General correspondiente (intermedio entre aquél y el especial) y que puedan, sin la previa aprobación del Plan Parcial, desarrollar las previsiones de los Planes Generales y de

las Normas Subsidiarias. Y, lo que es más importante, se señala expresamente la posibilidad de que el Plan Especial, en defecto de cualesquiera de las categorías de planes apuntadas, aborde *per se* la definición de las medidas protectoras tanto en materia de infraestructuras básicas como de medio ambiente (76, 3). Consecuencia de esto último es la necesidad de que los Planes Especiales contengan las determinaciones «propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas» (77, 1); fuera de esta hipótesis de autonomía (relativa) los Planes Especiales se limitarán, meramente, a contener las determinaciones acordes con su carácter subordinado: las precisas para el desarrollo de los planes superiores.

Otros dos extremos de la regulación reglamentaria con incidencia en los temas medioambientales sirven a revelar la mayor preocupación (en comparación con la Ley) que el texto del 78 tiene acerca de los mismos. El primero obedece a un sentido más global de la planificación territorial y obliga a conectar las previsiones ambientales de los Planes Especiales con las normas sobre protección de espacios naturales emanadas del Ministerio de Agricultura y con las normas que contengan los Planes de dicho Departamento. El segundo obedece al imperativo de inventariar el patrimonio ambiental utilizando los medios legales y organizativos disponibles y consiste en disponer que los catálogos de monumentos, parques naturales, jardines y paisajes objeto de protección (art. 86, 1), cuya confección ordenara la Ley del Suelo, viertan su contenido en los registros administrativos que al efecto lleven las Comisiones Provinciales de Urbanismo (87, 1).

Debe concluirse reconociendo que la legislación del suelo, al concebirse, fundamentalmente, como una normativa para la planificación o despliegue racional de la actividad urbanística, recoge los presupuestos ambientales no como algo integrado en sus propias determinaciones y consustancial a las mismas, sino como algo exterior o ajeno a ellas que, no obstante, dadas su extrema importancia y creciente gravedad, ha de ser contemplado dentro de la normativa del urbanismo. La concepción integral del planeamiento territorial que aquí se sustenta exige, muy

al contrario, una contemplación unitaria de la planificación física animada, dirigida y coordinada desde la perspectiva medioambiental.

## B) LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA Y EDIFICACIÓN EN GENERAL

Las conexiones con los temas de protección ambiental que pueda acusar la legislación sobre vivienda y edificación en general tienen hondas raíces históricas. Ya se ha visto cómo la actividad constructora es prohibida, desde la antigüedad, cerca de cursos de agua (79) y también cómo se ha venido limitando, según se tratara de medio urbano o rural (80). Existe, además, otra vinculación tradicional entre la regulación de la edificación y ese aspecto concreto de la cuestión ambiental, que es lo concerniente a la higiene, dándose con ello lugar a una específica reglamentación de la salubridad de la edificación que, aparte de precedentes más remotos (81), tienen origen en el llamado «Resguardo de la Salud Pública», incluido en la Novísima Recopilación y basado en cierta Ordenanza del Colegio de Médicos de Madrid (82). Así, la legislación en materia de vivienda ha venido cifándose con insistencia en la concreción de los condicionantes mínimos, determinantes del concepto de lo que se ha dado en conocer bajo el nombre de habitabilidad, ligado, consecuentemente, con la reglamentación general de la higiene (83).

En efecto, aparte de normas bastante completas sobre instrucción e higiene de las casas, contenidas tanto en la Instrucción General de Sanidad Pública, de 1904, como en las Bases para los Reglamentos de Higiene, de 1910, en el propio primer

---

(79) Fuero Juzgo y Fuero Real.

(80) Fuero Viejo de Castilla; Ley de Adelantados; Leyes de Indias, etc.

(81) Las mismas Leyes de Indias.

(82) Prescribía que, sin conformidad de la Junta Suprema de Medicina de Madrid, no podían los arquitectos llevar a cabo los planos de edificios relacionados inmediatamente con la salud pública: hospitales, hospicios, cárceles, mataderos, almacenes, teatros, iglesias, etc., «cuidando de la situación ventajosa del terreno, la ventilación, limpieza y aseo para que sean saludables».

(83) Esta hizo su aparición en el escenario legislativo europeo en la segunda mitad del siglo XVIII e irrumpió en diversos campos del Derecho administrativo durante el XIX, siendo, sin embargo, ya en nuestro siglo cuando en España aparecen las reglamentaciones generales en materia de higiene.



cuarto de siglo se aprueba en nuestro país la importante y minuciosa legislación sobre Casas Baratas, que contiene el primer cuerpo coherente de disposiciones sobre condicionamiento mínimo exigible en la construcción e higiene de la morada humana (84), si bien, por definición, no aplicable a toda clase de viviendas sino sólo a una especie dentro del género, a las protegidas por los poderes públicos con arreglo a un régimen específico. Por ello, hasta la Real Orden de Gobernación de 9 de agosto de 1923 no puede hablarse de una normativa general sobre higiene de las viviendas (aplicable a toda clase de ellas). Más tarde, con aplicación general (a la vivienda libre y también a la protegida, en muchos aspectos) y después del período normativo de creación de la Fiscalía Superior de la Vivienda y de la cédula de habitabilidad (el conjunto reglamentario gira en torno al Decreto de 23 de noviembre de 1940 y disposiciones afines y complementarias), se elabora el condicionamiento técnico e higiénico mínimo, mediante orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de febrero de 1944, todavía vigente.

La policía de la construcción, subordinada a la obtención de licencias (85) y atenta a la concreción del lugar en que aquélla hubiere de llevarse a cabo (86), y la policía de la salubridad, igualmente subordinada a permisos y controles posteriores (87), vienen, en suma, a representar los dos puntos básicos de conexión en la *mens legislatoris* del tema edificatorio con los temas medioambientales del entorno y de la salud pública. Y, en general, con independencia de competencias confiadas sobre el particular a órganos de las Administraciones Centrales e Institucional (88), son los Ayuntamientos los encargados tanto de la

---

(84) Uno de los primeros en la Administración comparada—1911—, cuyas raíces llegan a los censos de vivienda obrera que el Instituto de Reformas Sociales hiciera a fines del xix.

(85) Fueran expedidas por el Rey o el Concejo (Partidas) o fuesen ya decidida competencia municipal (Novísima Recopilación).

(86) Distinguiendo entre medio urbano y rural (Fuero Viejo de Castilla), para prohibirle en el segundo (Leyes de Indias, entre otras).

(87) Licencias de primera ocupación y cédula de habitabilidad cierran un proceso de autorizaciones que inicia la licencia municipal de obras.

(88) Instituto de Reformas Sociales, Fiscalía de la Vivienda, Instituto Nacional de la Vivienda, Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Vivienda, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y cientos de entidades dentro de la llamada Administración corporativa (Patronatos, Benéficas, etc.).

«higiene de las viviendas» como de la «policía de la construcción», con arreglo a la legislación general de Corporaciones locales (Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, arts. 101, c y h), de acuerdo, a su vez, con la legislación sanitaria (Ley de Bases de la Sanidad Nacional, de 1944, Base XXIV).

No se sabe, por lo demás, que se haya nunca afrontado con generalidad el problema medioambiental de la edificación residencial. Y, únicamente, con referencia a regímenes concretos de viviendas de protección oficial (89) o con aplicación específica a determinados Municipios por razón de la observancia de las correspondientes Ordenanzas Municipales de Edificación (90), o mejor aún, con aplicación a determinados lugares por aplicación, en su caso, de los planes de urbanismo aprobados o de las correspondientes Normas Subsidiarias en vigor, es como se opera la vinculación entre la actividad de construcción de viviendas y la contemplación de las exigencias de adecuación de lo construido con el entorno ambiental.

Pero todo este tipo de condicionamientos de la edificación de viviendas (amén de otros más concretos aún sobre salubridad, higiene interior y saneamiento) son muy débiles en orden a los presupuestos medioambientales, aparte de casuísticos y de aplicación territorialmente diversificada (lo cual, si bien por razones, por ejemplo, climáticas, geográficas, ecológicas, en fin, puede y debe de traducirse en condicionamientos técnicos distintos en su detalle, no exonera de tener que fijar una normativa común y estable que sirva de punto de partida y constante referencia). Puede, en consecuencia, afirmarse falta la conexión a nivel general entre los temas residencial y medioambiental, sin que episódicas referencias en los textos legales y reglamentarios sirvan a paliar tamaña ausencia en la normativa sobre la edi-

---

(89) Pero en escasa medida, sólo en relación con grandes conjuntos de viviendas y en aplicación de las Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas propias de tales regímenes al hacer obligada referencia a «Servicios comunitarios», a «aptitud de los terrenos en medio urbano y rural» o a las limitaciones debidas a razones de interés histórico-artístico o arqueológico. Aparte, claro, de las cesiones para accesos, viales, parques y jardines, exigidos en la normativa de vivienda por obligada conexión con la de urbanismo.

(90) Se aplican integralmente a las viviendas libres y parcialmente a las de protección oficial y a tenor de concretas innovaciones a la reglamentación municipal, formuladas desde la normativa específica de la vivienda protegida (véase Orden ministerial de 20 de mayo de 1989).

ficación y la vivienda, pese a la enorme trascendencia de la misma en la planificación territorial en cuyo seno late toda la temática del medio ambiente.

*Edificación industrial.* El sentido defensivo de los presupuestos medioambientales se exagera ante las localizaciones industriales. Los humos y explosiones, así como las fraguas y chimeneas, reciben consideración en nuestro Código Civil (91), evidenciando que ya en 1888, o sea con anterioridad a los primeros brotes decididos de nuestro movimiento industrializador, se preocupaba el legislador por hallar un mínimo planteamiento de convivencia, evitando las inmisiones, molestias y daños y estableciendo distancias y limitaciones en la actividad constructora.

La reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto de 30 de noviembre de 1961) siguió los tradicionales criterios limitativos para éstas, combinados con el de plena libertad de instalación para las restantes (Decreto de 26 de enero de 1963), sólo condicionable por la coacción de la normativa urbanística y consiguiente planeamiento (donde lo hubiere) o por la atracción de las medidas de fomento establecidas para incentivar la construcción en zonas de preferente localización industrial. Una política urbanística de signo industrialista da así lugar a la creación de polígonos industriales, polos de promoción y desarrollo, áreas industriales, etc. Y unos imperativos exteriores (europeos y mundiales: Conferencias de Estocolmo) obligan a introducir un acento humano en medio de una programación desarrollista, empezándose a hablar de factores cualitativos (no sólo cuantitativos) y de necesidad de atender a los problemas de la calidad (y no únicamente, del nivel) de la vida, del entorno y del medio ambiente. A consecuencia de ello, en el orden que este apartado trata, se produce la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico (22 de diciembre de 1972), que prevé la definición de una serie de áreas territoriales con criterios restrictivos para las instalaciones y ampliaciones industriales (zonas de atmósfera contaminada), por acusar efectos

---

(91) TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ enumera estas normas del Código Civil en su libro *Medio ambiente urbano y vecindades industriales*. IEAL. Madrid, 1973.

degradantes en el aire (no alude a efectos sobre suelo ni agua) de origen industrial (92).

La trascendencia en cuanto a planificación territorial de toda norma que pretenda introducir principios de reordenación en las industrias enclavadas en áreas saturadas es algo incuestionable (el tema de los reasentamientos como opción contraria o distinta de la de reconversiones, lo abona). No obstante, ni en el texto de la Ley del 72, ni en las escasas y concretas aplicaciones localizadas de la misma se acusa la dimensión de planificación territorial inherente al planteamiento del problema de las áreas contaminadas (debe exceptuarse el Plan de saneamiento del ambiente atmosférico del Gran Bilbao, aprobado por Real Decreto de 4 de diciembre de 1978, en el que se tiene presente la trascendencia urbanística y ambiental del problema de origen industrial creado en dicho territorio).

Una reglamentación general de la edificación comprensiva, tanto de la construcción residencial como de la industrial y de instalaciones de servicios, evitaría tratamientos fragmentarios del tema guiados por móviles que deben de subordinarse a otros superiores que han de presidir las directrices de la planificación territorial. Y una concepción integral de ésta, conllevando el problema ambiental, implicaría la subordinación de los planes industrializadores a los supremos intereses públicos cuya defensa asumiera una eficaz política ambiental.

### C) OTRA NORMATIVA CON INCIDENCIA EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Se hará aquí somera referencia a las disposiciones que restan dentro del conjunto normativo que tiene mayor o menor incidencia en orden a la planificación territorial, apuntando los respectivos enfoques que, en su caso, pudieren hacer del problema medioambiental. Se tratará simplemente de enumerar consideraciones sectoriales, planteadas en la dinámica de su proyección territorial, al abordar, desde sus respectivas (y complementa-

---

(92) En aplicación de la Ley de 1972 se han considerado las áreas industriales de Bilbao, Tarragona, Huelva, Cartagena y Avilés, habiéndose producido la correspondiente declaración oficial respecto de la primera, tercera y cuarta examinadas.

rias) posiciones el tratamiento del tema monográfico del medio físico. La relación, por tanto, incluirá las normas de sentido ambientalista—más o menos directo—contenidas en la legislación sobre montes, espacios naturales y aguas continentales, por un lado, y sobre puertos, costas y aguas marítimas, por otro lado.

#### a) *Montes, espacios naturales y aguas continentales*

El «fomento de montes y plantíos», consignado como objetivo de gran interés público y social en la Novísima Recopilación, no deja de pesar en el ánimo popular ni en la incentivación del amor a la naturaleza llevada a cabo desde la instancia oficial, aunque ello fuera mediante mecanismos de fomento tan sencillos como la «Fiesta del Arbol» (Real Decreto de 11 de marzo de 1904), o los Patronatos para la protección de animales y plantas (Real Orden de 26 de diciembre de 1925). A restaurar, conservar y aumentar el patrimonio forestal se endereza la Ley de 10 de marzo de 1941 (Reglamento de 30 de mayo), dictándose normas específicas para repoblación en determinados ámbitos, sean riberas de ríos y arroyos (Ley de 18 de octubre de 1941), sean cuencas alimentadoras de pantanos (Ley de 19 de diciembre de 1951), aparte de preverse lo oportuno para defender tal patrimonio frente a plagas (Ley de 20 de diciembre de 1962) e incendios (Ley de 5 de diciembre de 1968) y de disponerse lo pertinente en orden a la fauna (leyes de pesca fluvial, de 20 de febrero de 1942; de creación de reservas nacionales de caza, de 31 de mayo de 1966, y de caza, de 4 de abril de 1970).

Pero las normas que pueden tener mayor incidencia en la planificación territorial, al propio tiempo que respondan a una regulación sectorial de la cuestión ambiental, son las Leyes de Montes (Ley general, de 8 de junio de 1957 y Ley de montes vecinales en mano común, de 27 de julio de 1968) y la Ley de ordenación rural (de la misma fecha últimamente citada). En éstas, además de definirse el régimen jurídico (forma de propiedad, titularidad, uso) y económico (formas de aprovechamiento) de los montes y del suelo, se propugna la repoblación forestal y la conservación de las áreas rurales, tendencias que en la Ley

de fomento de la producción forestal (de 4 de enero de 1977) tal vez se vean condicionadas por presupuestos reforestadores menos obedientes a la perspectiva medioambiental.

En materia de espacios naturales y prescindiendo de la normativa sobre configuración de los llamados centros y zonas de interés turístico (Ley de 28 de diciembre de 1963 y Reglamento de 23 de diciembre de 1964), que podía, también, redundar en la de reconocimiento de espacios naturales protegibles, la creación de los diversos parques nacionales (93) tuvo lugar, primeramente, mediante las respectivas normas que los reconocían (94), aprobando casuísticamente el régimen de protección adecuado y, más tarde, mediante sujeción de tales normas fundacionales a una previa determinación del sistema protector general mínimo aplicable. Contiénese esta regulación en la Ley de 2 de mayo de 1975 sobre espacios naturales protegidos, que prevé cuatro regímenes de tutela diferentes según las clasificaciones que los lugares reciban (reservas integrales de interés científico, parques nacionales, paisajes naturales de interés nacional o parques naturales).

Y por lo que a aguas continentales se refiere, la Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, contiene previsiones de diverso alcance en orden a la planificación territorial que tienen desarrollo en otras disposiciones de tipo legal o reglamentario, de alcance secundario. Así, en materia de cauces (arts. 28 a 68 de la Ley), directamente relacionada con temas tales como las desecaciones de marismas y terrenos pantanosos, ordenaciones de embalses, canalizaciones, repoblaciones forestales de cuencas y riberas, deslinde de canales de navegación (Real Orden de 2 de noviembre de 1846), etc. Tiene también repercusiones en orden a planificación territorial todo lo referente a abastecimiento de agua a las poblaciones (arts. 164 a 175 de la Ley, complementados por una larga serie de disposiciones reguladoras de los auxilios del Estado a este tipo de obras); lo concerniente a alumbramientos de aguas subterráneas (arts. 18 a 27 de la Ley), con-

---

(93) Ocho: Covadonga, Ordesa, Aigües Tortes y Lago San Mauricio, Doñana, Tablas de Daimiel, Caldera de Taburients, Teide y Timanfaya.

(94) La primera fue la Ley de 22 de julio de 1918, que determinó el reconocimiento oficial del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

dicionados, limitados y/o prohibidos temporalmente por sucesivas normas reglamentarias (se inicia la serie con el Real Decreto de 4 de diciembre de 1900); y, finalmente, afectan a la planificación territorial y al problema ambiental normas de policía de aguas relativas a una serie de actividades que inciden en los cursos o cauces hídricos (así, en materia de extracciones de áridos, aterramientos de cauces, instalaciones de almazaras, instalaciones industriales, lavado de minerales, obras abusivas en cauces públicos, etc.).

#### b) *Puertos, costas y aguas marítimas*

Se agruparán las normas relativas a estos tres órdenes de cosas, dado que a menudo reciben tratamiento conjunto pese a presentarse formalmente como leyes privativas de uno u otro. Así, la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 (obligada reacción frente a la segregación de los preceptos de la Ley de Aguas relativos a las marítimas), en realidad, regulaba la extensión y condición del mar territorial tanto como de las aguas marítimas interiores. Y lo mismo cabe decir de la legislación aprobada por Decreto-ley de 19 de enero de 1928 (complementada en cuanto a financiación de puertos e instalaciones marítimas por Ley de 28 de enero de 1966). Pero tal vez sea la Ley de Puertos Deportivos (de 26 de abril de 1969), la que afecta a un más amplio campo de posibilidades de modificación del entorno ambiental en nuestras costas a consecuencia del asentamiento de los complejos portuarios de que se trata (de base, de escala y de internada) y de sus respectivos *hinterlands*.

La Ley de Costas (26 de abril de 1969), ordenadora del dominio público sobre playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial, regula los aprovechamientos por concesión en tales zonas y las modificaciones territoriales por accesiones y aterramientos, viéndose complementada por la Ley 7/1980, de 10 de marzo, que establece un régimen sancionador para la más eficaz protección de nuestro litoral. También, las reglamentaciones sobre depuradoras, fosas sépticas y emisarios submarinos (Normas Provisio-

nales de 23 de abril de 1969 y Decreto de 17 de diciembre de 1970) contienen previsiones de signo ambiental con incidencia en la planificación territorial.

Puede, finalmente, advertirse alguna trascendencia en el orden de cosas de que se trata tanto de la legislación sobre mar territorial (8 de abril de 1967 y 4 de enero de 1977), fijando su extensión (a efectos fiscales y de pesca), como en la ordenación marisquera (Ley de 30 de julio de 1969) o en la reglamentación de aguas residuales en las zonas de reserva, etc.

A modo de resumen del presente apartado, deberá concluirse que las previsiones medioambientales tienen relativo buen acomodo tanto en los instrumentos del planeamiento físico como en la normativa que en general incide sobre la planificación territorial. Ello, a consecuencia, especialmente, de una ausencia de planteamientos del problema a nivel general, lo cual, a su vez, se debe a la falta de una concepción integral del planeamiento físico y del medio ambiente. Mientras no se superen tales lagunas, sólo cabrá, en general, hablar o bien de normas con evidente trascendencia en materia de planificación territorial pero extrañas al planteamiento ambiental (normativa urbanística y edificatoria) o bien de normas con trascendencia medioambiental clara pero concebidas para producirse al margen de todo planteamiento amplio de planificación territorial o sin incidir en el proceso de elaboración de las determinaciones de éste de manera efectiva y directa (normativa sobre montes, parques, aguas, costas, puertos). Lo excepcional será, pues, el hallazgo de normas dotadas de una *vis* planificadora que se ponga al servicio de los presupuestos medioambientales.

## VI. Problemas de «*lege ferenda*» y conclusiones

Si las normas relativas a la planificación territorial no parten adecuadamente de consideraciones medioambientales y si las normas sectoriales de carácter ambiental con incidencia territorial no se estructuran con arreglo a criterios unitarios acordes con una concepción integral acerca de su fundamento mismo



(el medio ambiente) o del medio físico sobre el que se proyectan (el territorio), se estará afrontando, sin duda, un complejo problema de coordinación normativa al que subyace otro, más hondo, de *lege ferenda*. Este último queda expresamente constatado en la Constitución de 1978 al referirse tanto a la legislación básica medioambiental como a la necesidad de que la ley regule determinados aspectos ordenados a una eficaz política ambiental, como pueda ser el de la sanción de actos contrarios a la utilización racional de los recursos naturales o a la defensa del medio ambiente; el primer problema, en cambio, o sea el de ajuste internormativo sólo se apunta de manera implícita: lo presupone una legislación básica que tiene como punto de partida una legislación sectorial. Interesa, por tanto, apuntar en el presente apartado tanto lo que sobre el particular prevé explícitamente el texto constitucional como lo que pueda entenderse permite en orden a explotar las posibilidades conexas en un intento de hacer eficaz la nueva legislación. Y como esta eficacia se vincula en el presente estudio a la trascendencia territorial de las previsiones medioambientales surge obligada la referencia a la plasmación de éstas en la planificación del suelo.

#### A) PREVISIONES CONSTITUCIONALES

El tema medioambiental tiene adecuado asiento en nuestra Constitución de 1978. Y no sólo porque en el artículo 45,1 se consagra expresamente «el derecho a disfrutar del medio ambiente», contrapartida del «deber de conservarlo», sino porque el precepto en cuestión se complementa con un cuadro de previsiones (art. 45,2 y 3; art. 129,1; art. 149,23.º; art. 148,9.º) que permite entender tanto que sirve a echar los cimientos de una tarea legislativa apropiada al complejo cometido normativo de lo medioambiental como que sirve a insuflar en tales normas el aliento democrático que la participación en la gestión pública ambiental requiere. Hay que pensar que las referencias a los temas de participación y gestión suponen un acercamiento a los niveles de eficacia práctica de las normas medioambientales, vertiente que en el presente estudio se concibe inexorablemente

ligada a la incardinación de éstas en el fundamento mismo de la planificación territorial, lo que llevará a reconducir el tema al de participación en el planeamiento del suelo.

Por lo que a la obra legislativa sustancial respecta, queda apoyada en una «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (149,23.º). Se alude, por tanto, a una normativa obtenida por reducción a la unidad de la multiplicidad sectorial existente, previa selección y extracción dentro del conjunto de leyes y reglamentos de aquellos preceptos que encierren los principios que permitan edificar (basar) la nueva legislación y consiguiente reglamentación de la materia de manera adecuada a los imperativos y exigencias progresistas que el contexto constitucional anuncia.

El carácter básico de la legislación medioambiental ha de servir a alimentar incluso la producción de normas «adicionales de protección» por parte de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de la facultad que al respecto les concede el propio artículo 149,23.º de la Constitución. Se colocará, así, la ley básica del medio ambiente en un punto central del sistema legislativo cuya configuración en este terreno puede interpretarse queda establecida por el texto constitucional en una doble orientación: por una parte, y en cuanto legislación básica, será matriz de ulteriores complementos legislativos y reglamentarios tanto acometidos por las Cortes Generales y la Administración del Estado como por las Asambleas legislativas y Organos de gobierno de las Comunidades Autónomas; por otra parte, servirá de ley marco para encuadrar las iniciativas legislativas de carácter «adicional» debidas a las referidas Comunidades.

El carácter axial de la legislación básica ambiental quedaría reforzado si en la tarea de coordinación legislativa antes apuntada se establecen las adecuadas interrelaciones con la legislación urbanística y de la edificación dentro de una global interpretación de la ordenación territorial. Y también si esta idea late en la nueva normativa que sobre bienes demaniales anuncia la Constitución (art. 132), dado el porcentaje masivo de áreas de dominio público (zona marítimo terrestre, montes,

cauces públicos, etc.) donde se instalan los espacios naturales protegidos o protegibles.

#### b) *Legislación y planificación*

Las posibilidades de la legislación medioambiental se potenciarían considerablemente relacionándolas con las de actuación en materia de política económica contenidas en el artículo 131 de la Constitución y acometiendo, en consecuencia, una adecuada planificación territorial que fuere comprensiva de los preceptos que vengán a condicionar la «utilización racional de todos los recursos naturales» exigida por imperativo constitucional (art. 45,2). Y esta posibilidad planificadora (mejor, necesidad) es legalmente viable no sólo porque se admita en general para atender a las «necesidades colectivas» (art. 131 de la Constitución) y porque de hecho ya se venga regulando por las leyes del suelo sino porque la gestión racional de los recursos naturales la reclama específicamente, por tres fundamentales razones. Primera, porque se basa en principios de «solidaridad colectiva» (art. 45) que no cabe establecer ni actuar al margen del total de personas y entidades afectadas e interesadas en la gestión, lo que requiere una actuación ordenada del conjunto, imposible sin planificarla. Segunda, porque comprendiendo por definición constitucional la utilización de «todos» los recursos naturales (además de afectar a la colectividad) se hace indispensable conectar tal gestión con la «actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida» y con la fórmula participativa que para este tipo de actividad pública prescribe la Constitución (art. 129,1), cosa que reclama una actuación estudiada (planificada) de los organismos públicos en cuestión. Y tercera, porque las posibilidades de las Comunidades Autónomas de participar en el conjunto de la normativa ambiental (149,23.º) y de llevar a cabo la «gestión en materia de protección del medio ambiente» (148,9.º) quedarían desprovistas de contenido real si no pudieran desembocar en formas de concurrencia en la utilización racional de TODOS los recursos naturales, apoyadas en formas de solidaridad CO-

LECTIVA, lo que requiere la ordenación en el tiempo y en el espacio de esta utilización (planificación). En esta tarea las Comunidades Autónomas tienen precisamente asegurada su presencia por requerir la Constitución el acuerdo de las mismas para acudir a la actuación planificadora (art. 131,2).

Las previsiones constitucionales proporcionan no sólo el instrumental legislativo y el de la planificación en punto a la necesidad colectiva de sentido economicosocial de atención a la temática medioambiental sino que además predicen respecto de la gestión pública de la misma un principio de participación democrática. Se ordena por el texto constitucional la regulación legal de la «participación de los interesados» en la «gestión de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general» (art. 129,1). Precisamente, la planificación ambiental al implicar la ordenación de actuaciones de los organismos públicos con competencias en tales materias serviría a dotar de eficacia a tal fórmula de participación.

### C) CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> Los objetivos medioambientales son susceptibles de planificación; se adecuan a las previsiones propias de la planificación territorial e incluso constituyen el eje racional de tales previsiones.

2.<sup>a</sup> La planificación ambiental o, si se prefiere, la planificación territorial con trascendencia ambientalista ha de producirse con plenas garantías para los ciudadanos. Esto requiere, además de partir de una subordinación básica a los presupuestos medioambientales colectivos, tanto la elaboración de un sistema de fórmulas de control democrático de la planificación como una adecuada organización administrativa (que garantice la intercomunicación o integración de los servicios públicos de medio ambiente y planificación territorial y también el funcionamiento efectivo de los controles y fórmulas de participación democráticos).

3.<sup>a</sup> Los instrumentos de planificación territorial y las leyes reguladoras de la ordenación del suelo, del urbanismo y de la edificación pueden dar perfecta acogida a los presupuestos medioambientales y las normas sectoriales de contenido medioambiental pueden ordenarse con arreglo a una concepción integral del planeamiento físico en cuya fundamentación racional yacería el problema medioambiental. Las ocasionales interconexiones entre lo territorial y lo ambiental que puedan acusar tanto los instrumentos de planeamiento físico como las normas (ya sean básicamente territorialistas ambientalistas) no pueden paliar la necesidad de la aludida concepción integral del territorio/medio ambiente.

4.<sup>a</sup> El desarrollo adecuado de las previsiones constitucionales en materia medioambiental implica un complejo trabajo normativo, primero, para determinar una legislación básica, después, para coordinar ésta con una gran pluralidad de leyes y canalizar ulteriores disposiciones complementarias y, en cualquier momento, para acertar a conectar la legislación ambiental con formas eficaces de actuación en la vida real (impidiendo que el propósito legal quede en el ámbito de las declaraciones platónicas). En este sentido la planificación económica y la participación democrática en la gestión pública de los problemas del medio ambiente y de la calidad de la vida, teniendo apoyo expreso en nuestra Constitución, se revelan como cauces ineludibles para el desarrollo de una política nueva y eficaz en materia de medio ambiente.

